

Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
Licenciatura en Ciencia Política, Orientación en Administración Pública

“El Diálogo Social en el Servicio Provincial de Educación Privada de la Provincia de Santa Fe”

Francisco Javier Moreyra
Mg. Paula Duran
Rosario, 28 de junio 2021
franciscojmoreyra@gmail.com

ÍNDICE

Resumen.....	3
Introducción	4
Antecedentes	5
Pertinencia del trabajo y modalidad elegida	7
Objetivos general y específicos.....	8
Metodología: enfoques y técnicas	10
Perspectivas y Herramientas Teórico-Conceptuales	12
Diálogo Social	12
Gobernanza	17
Capacidades Estatales	19
Esquemas de diálogo social	20
Importancia del contexto para el diálogo social	23
Síntesis I	26
Construcción del Objeto de Estudio.....	28
Sistema Educativo Nacional	28
Sistema Educativo Santafesino.	33
Servicio Provincial de Enseñanza Privada	36
Cuerpo Asesor	41
Tribunal Disciplinario	43
Entramado de actores.....	45
Trabajadores	46
Entidades Patrocinantes de Escuelas De Gestión Privada	48
El Diálogo Social en el Servicio Provincial de Educación Privada	50
Escenarios Alternativos de Diálogo Social	51
Paritaria Nacional Docente	51
Comités de Salud y Seguridad	54
Síntesis II	55
Conclusión.....	58
Bibliografía	62
Normativa y legislación:	64
Sitios Web:	64

Resumen

En la provincia de Santa Fe, a partir de la Ley Provincial N° 6.427 del 18 de julio de 1968, se enmarcó el funcionamiento de establecimientos educativos creados por iniciativa privada en la provincia. Esta ley creó el Servicio de Educación Privada y propone los canales formales a partir de los cuales los actores del subsistema de educación de gestión privada interactúan.

El presente trabajo busca describir y analizar la situación en que acontecieron las relaciones entre los distintos actores del subsistema de educación privada de la provincia en el periodo que comprende desde el 2015 – 2019. Para lo cual utilizaremos la categoría diálogo social, que nos permitirá caracterizar el modo en que se dan estos intercambios al interior del Servicio de Educación Privada. Se incorporarán al análisis las categorías de gobernanza y capacidades estatales, que nos darán instrumentos para evaluar las mencionadas relaciones a partir de una matriz confeccionada a tal fin. Centraremos el foco en dos órganos de diálogo: el consejo asesor y el tribunal disciplinario.

Los organismos mencionados poseen la cualidad de reunir representantes de sindicatos, empresas y el Estado provincial, al menos en su conformación, siendo de esta forma un ámbito de relaciones tripartitas.

En el presente trabajo definiremos al diálogo social como un concepto político y no simplemente vinculado a las relaciones laborales. Para lo cual desde una visión institucionalista comprenderemos a estos ámbitos como estructura de *governance* y analizaremos en el caso concreto si en ellos se generan capacidades estatales, de tipo políticas o administrativas. Para lo cual estableceremos una herramienta de análisis que nos permita tipificar el diálogo existente y su intensidad.

Palabras Claves: Diálogo Social, Gobernanza, Capacidades Estatales, Relaciones Laborales, Educación Privada.

Introducción

Este trabajo observa la dinámica de las relaciones tripartitas entre los sindicatos, las empresas y el Estado provincial de Santa Fe. Describe el modo en que estas relaciones se institucionalizan y cómo, estas instituciones, afectan a los actores, así como los actores influyen en ellas. Para ello, se utilizará la categoría de **diálogo social** propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) como marco de referencia, a partir del cual se caracterizará a los espacios de diálogo desde un enfoque institucionalista, lo que orientará nuestro análisis y permitirá enriquecer la categoría propuesta. Para ello, partiremos de una definición amplia de instituciones, tomando la propuesta por North (1991), quien las entiende como:

“...restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los códigos de conducta, como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad).” (North, 1991: 1).

Para llevar adelante esta tarea se organiza el trabajo en dos núcleos. El primero consiste en una aproximación al concepto de diálogo social, el cual se define y caracteriza. Abordar esta categoría desde un enfoque institucionalista, nos permite enriquecerlo, trazando relaciones con conceptos como **gobernanza** y **capacidades estatales**.

Se utiliza el concepto de diálogo social como guía, a través del cual delinear parámetros que sirvan como modelos ideales en los cuales enmarcar estos procesos. Para realizar el recorrido mencionado, se busca dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué entendemos por diálogo social? ¿Quiénes participan del diálogo social? ¿Cuál es el grado de intensidad del diálogo social?

De esta manera, se pretende comprender y definir las principales variables en juego, para contar con un modelo de análisis que permita describir y analizar el marco de diálogo en el que se producen los intercambios de información, negociaciones y concertación de políticas públicas.

En un segundo núcleo, se abordan los marcos de diálogo existentes en el **servicio provincial de educación privada de la provincia** (en adelante SPEP) de Santa Fe, entre los años 2015 y 2019. Para ello, se describe el sistema de educación nacional, identificando los subsistemas de educación pública y privada; así como también las distintas jurisdicciones, en particular la provincia de Santa Fe.

A partir de la descripción del sistema educativo de la provincia de Santa Fe y del SPEP en particular, se estudian los espacios de diálogo y negociación formales e informales existentes en el subsistema de educación privada de la provincia de Santa Fe, con las herramientas desarrolladas en el primer núcleo. Luego se realiza una descripción de los actores intervinientes, sus características e intereses. Para finalmente analizar los resultados alcanzados en cada uno de los escenarios descritos.

Los espacios de diálogo y negociación en los que centraremos el análisis son el consejo asesor y el tribunal de disciplina del servicio provincial de educación privada, como espacios formales y tradicionales de encuentro. En una segunda instancia, abordaremos las negociaciones paritarias docentes de la provincia de Santa Fe y las comisiones de salud y seguridad como un nuevo espacio de diálogo.

Dicha negociación se caracteriza por su reciente apertura, en el año 2009, siendo la provincia de Santa Fe una de las primeras en convocar en la paritaria a los docentes privados, quienes, a través de su sindicato, bregan por participar de estas mesas en todas las provincias. Dichas características vuelven a esta instancia un caso novedoso.

Como se mencionó anteriormente, se toma como concepto clave o guía para el análisis el de diálogo social, con la intención de esquematizar el escenario de negociación. Por otra parte, se analiza la dinámica de la presente mesa de negociación desde un enfoque institucionalista, pues creemos que las influencias del contexto, la normativa vigente y el proceso político e histórico en el cual estas paritarias se desenvuelven, influyen en la forma en que se desarrolla. Por lo tanto, buscaremos allí las explicaciones de porqué suceden en este momento y cómo afectan a los escenarios tradicionales de encuentro.

Antecedentes

Este trabajo fue iniciado a mediados de 2013, con la intención de comprender las relaciones políticas acontecidas en un esquema clásico de relaciones laborales. En este camino, se eligió trabajar con un macro concepto: el de **diálogo social**. Que contempla todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, sobre temas de interés común relacionadas con la política económica y social. Este concepto, como desarrollaremos oportunamente, es amplio y comprende a la clásica noción de tripartismo frecuentemente utilizada en diversos estudios del mercado de trabajo para

definir las mesas de diálogo o negociación en las que representantes patronales, sindicales y de gobierno se reúnen con distintos fines.

En el curso de la exploración de esta categoría, tomamos como punto de partida y eje ordenador las definiciones realizadas por la OIT. Se registraron menciones a dicha categoría desde las actas fundacionales del organismo, en las cuales es considerada el modelo ideal para enmarcar y conducir las relaciones laborales. A su vez, la OIT cuenta actualmente con un Departamento de Gobernanza y Tripartismo, en cuya web señala dentro de sus misiones que:

"trabaja en estrecha colaboración con las unidades de su Sector y con otros departamentos de la OIT para promover el diálogo social y el tripartismo a través de los programas de políticas socioeconómicas. Esta colaboración ayuda a integrar el diálogo social y el tripartismo en la labor de la OIT en su conjunto." (OIT, s.f.)

En este recorrido documental y bibliográfico se trabajó con estudios patrocinados por la OIT, los cuales abordaban y analizaban el devenir de diversas experiencias de diálogo social en distintos lugares. Se destacan tanto los aspectos instrumentales del diálogo social como su aporte para el desarrollo de comunidades con sólidos fundamentos democráticos. (Ozaki y Rueda- Catry, 2000; Ishikawa, 2004; Ratman, Tomoda 2005; García Fermanía, Valenzuela, Morgado 2007; Etchemendy, 2011)

A partir de ello tomamos contacto con declaraciones y actas de distintos encuentros realizados por la OIT, donde se menciona y se puede acceder a una definición del diálogo social que destaca aspectos reiterados en recomendaciones de acción política para los gobiernos, las organizaciones sindicales y empresariales. (OIT, 1944; OIT, 2002; OIT, 2004; etc.)

Con la intención de conocer el estado de desarrollo del diálogo social en Argentina es que continuamos en la búsqueda de documentos institucionales. Para ello se realizó un relevamiento de las publicaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo de la Nación. Es importante enmarcar este proceso temporalmente, pues al haberse iniciado en 2013, esta búsqueda se centró en publicaciones realizadas por ese ministerio en el periodo 2003 a 2014. En este sentido, se encontró continuidad, al menos discursiva, entre lo propuesto por la OIT y lo manifestado por el Ministerio de Trabajo de la Nación, el cual manifiesta y fomenta la creación de diversos espacios de diálogo social.

Como ejemplos durante esta etapa, podremos dar cuenta de la revitalización de los convenios colectivos de trabajo; el Consejo Nacional de Empleo, la

Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil; la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA); la paritaria nacional docente, las mesas tripartitas de Formación Profesional y la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO) y a la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) (Etchemendy 2011).

Con el objeto de complementar la definición de diálogo social, se realizó una búsqueda de trabajos de investigación y publicaciones vinculadas al ámbito de las relaciones laborales que aporten, un punto de vista alternativo a lo planteado por las entidades de gobierno. En este sentido, en cuanto a definiciones existe un consenso amplio sobre lo que es y lo que abarca el diálogo social; los mayores debates o diferencias ocurren al momento de analizar los casos en particular (Uriarte, 2001; Becker, Valenzuela, 2013).

En el recorrido bibliográfico realizado, la mayoría de los trabajos abordaban la temática del diálogo social desde las relaciones laborales. La centralidad de los debates suele colocarse en los conflictos relacionados con aspectos salariales o reglamentaciones específicamente laborales. En este trabajo, apuntamos a utilizar la categoría dialogo social para observar aspectos vinculados a la construcción de políticas públicas, poniendo énfasis en los debates que se dieron en torno a aspectos que excedieron las relaciones laborales. Para ello, analizo al servicio provincial de educación privada de la provincia de Santa Fe, sus espacios de diálogos formales, los debates que en ellos se sostuvieron y construiremos indicadores para evaluar su eficiencia en el tratamiento y resolución de problemáticas vinculadas al funcionamiento del subsistema de educación privada de la provincia de Santa Fe.

Pertinencia del trabajo y modalidad elegida

En la provincia de Santa Fe el subsistema de educación de gestión privada se formalizó a partir de la promulgación de la Ley Provincial N° 6.427 del 18 de julio de 1968, la cual regula el funcionamiento y la creación de establecimientos surgidos por iniciativa privada. Esta ley crea el Servicio Provincial de Educación Privada (S.P.E.P.) y propone los canales formales a partir de los cuales los actores del mencionado subsistema interactúan. El presente trabajo intenta describir la situación de estas relaciones, a partir de la categoría diálogo social que nos permitirá caracterizar el modo en que se dan estos intercambios al interior del S.P.E.P. en el periodo comprendido entre 2015 - 2019; y evaluar su eficacia, introduciendo las categorías de

Gobernanza y Capacidades Estatales, que permitirán realizar una evaluación de las mencionadas relaciones.

El presente trabajo Integrador Final (TIF) consiste en una Investigación cuyo resultado es el aporte de conocimientos al campo disciplinar a partir de la confección de una matriz para la clasificación, análisis o evaluación de escenarios de diálogos. El TIF refleja el proceso de construcción de la matriz mencionada a partir del trabajo con la categoría diálogo social desde una perspectiva institucionalista. Pretendemos, a partir de la construcción de un marco teórico y la aplicación de una serie de entrevistas cualitativas con actores claves, conocer las dinámicas de funcionamiento dentro de los espacios institucionalizados de diálogo en el Servicio Provincial de Educación Privada.

Objetivos general y específicos

El trabajo busca analizar desde un enfoque institucionalista, el modo en que interactúan los distintos actores del subsistema de educación privada de la provincia de Santa Fe. Para ello se trabajará con las categorías: diálogo social, gobernanza y capacidades estatales, a partir de vincularlas se construirán indicadores que permitirá realizar el análisis propuesto.

Para poder comprender las lógicas de las relaciones entre los distintos actores se reconstruirá los distintos debates que atravesaron la historia del sistema educativo nacional en torno al modo en que el estado civil y laico impuso su proyecto educativo e integró las particularidades de cada una de los colectivos que lo integran.

En este marco, como objetivo general nos proponemos describir y analizar el marco de diálogo en el que se producen los intercambios de información, negociaciones y concertación de políticas públicas en el Servicio Provincial de Educación Privada de la Provincia de Santa Fe, principalmente entre los años 2015 - 2019.

Y para ello, como objetivos específicos se plantean:

- Comprender y definir las principales variables en juego, para contar con un modelo de análisis que permita estudiar, analizar, diseñar y evaluar distintos escenarios de diálogo.
- Describir y analizar el consejo asesor y el tribunal disciplinario como órganos de diálogo que funcionan dentro del Servicio Provincial de Educación Privada del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe.

- Conocer si existen espacios alternativos de diálogo que excedan el marco de lo regulado por la legislación vigente.
- Conocer y describir a todos los actores que conforman el subsistema de educación de gestión privada de la provincia de Santa Fe.

Metodología: enfoques y técnicas

Para alcanzar los objetivos propuestos adoptamos un enfoque metodológico cualitativo. El trabajo se organizó a partir de la recopilación de fuentes primarias y secundarias que permitieron describir el objeto de estudio abordado. En ese sentido se consultó la legislación y normativa nacional y provincial, así como una descripción de aspectos histórico-políticos. Esto permitió realizar una primera aproximación desde un plano legal general al objeto de estudio, arribando a una descripción de forma.

Las técnicas metodológicas que adoptamos para la recolección de datos fueron por un lado, el análisis de documentos y normativa oficial de los distintos niveles de gobierno, con el fin de establecer un contexto normativo; centrándonos en aquella propia de la jurisdicción provincial, que nos permitió describir las particularidades del subsistema de educación privada. Por otro lado, se recopilaron fuentes documentales producidas por los distintos actores analizados, con el fin de dotar de sentido el marco normativo, permitiendo establecer relaciones entre los distintos niveles. Finalmente, exploramos fuentes secundarias que nos muestran distintas interpretaciones respecto a la evolución histórica del subsistema de educación privada e ilustran las distintas posiciones y debates históricos de los principales actores.

En una segunda instancia, empleamos la técnica interpretacional, con el fin de reconocer las intencionalidades, profundizando el uso de fuentes secundarias y entrevistas con actores estratégicos. Esto permitió desarrollar una dimensión analítica en la que se pretendió vincular las descripciones realizadas del objeto de estudio con el marco de análisis propuesto. Ello posibilitó, a través de la aplicación de las categorías descriptas en el apartado precedente sobre "Perspectivas y herramientas teórico-conceptuales", avanzar en el análisis de las relaciones entre los actores estratégicos que participan en el Servicio Provincial de Educación Privada (SPEP).

Se buscaron representantes de los distintos actores para reflejar las voces de cada uno de ellos en los procesos de diálogo que en el ámbito del SPEP, tratando de identificar una dimensión relativa a la evaluación del trabajo realizado por la Gestión del SPEP entre 2014-2019 y una visión relativa a la actual normativa que estructura las relaciones entre los distintos actores. También, un relato de los mecanismos informales de diálogo y la descripción que cada actor pueda realizar de los otros; y, finalmente, los temas de agenda que cada sector proyecta, lo que se traduce como objetivos a alcanzar en los próximos años.

En este sentido las dimensiones trabajadas en las entrevistas se pueden organizar de la siguiente manera:

1. Descripción del contexto y del lugar que ocupa el propio actor.
2. Relaciones con los otros actores.
3. Evaluación de la relación y el rol del Estado/gobierno en el periodo de análisis
4. Proyección de la evolución del subsistema de educación privada.

Para un mejor desarrollo de la problemática, se podría haber ampliado la cantidad de entrevistas, pero se consideró que las voces recogidas eran suficientes para reflejar la posición de los actores más predominantes del sistema y poder elaborar perfiles adecuados de los actores secundarios.

Perspectivas y Herramientas Teórico-Conceptuales

En el presente apartado se definirán desde una perspectiva institucionalista las categorías **diálogo social**, **gobernanza** y **capacidades estatales**. Se ponen en juego estas categorías con el fin de construir un instrumento que nos permita definir, describir y analizar distintos escenarios de diálogo. A partir de observar las principales variables que proponen estas categorías, se confeccionarán modelos con los cuales trabajar en la descripción e identificación de los distintos escenarios. También se trazan equivalencias entre las categorías que dan cuenta de un sentido, vinculado al sostenimiento y fortalecimiento de regímenes democráticos.

Diálogo Social

El diálogo social es una categoría que se propone desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como un concepto que sintetiza el modo en el cual debe realizarse la planificación, implementación y evaluación de políticas públicas vinculadas a cuestiones económicas y sociales; convirtiéndose en un factor central en todas las propuestas que esta organización realiza.

En su "Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo", también conocida como Declaración de Filadelfia, llevada adelante en 1944 se establece en sus fines y objetivos que:

"...la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común."

Así también se obliga a:

"...fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan..."

entre otras cosas:

"(e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas."

Desde entonces la OIT, ha realizado esfuerzos en este sentido y se ha manifestado en favor de los espacios de diálogo social, comprendiendo que estos además de ser un mecanismo para la resolución de conflictos sectoriales, también aportan a un fin mayor, el fortalecimiento de los fundamentos democráticos de una sociedad.

A partir de lo antes dicho, se observa una íntima relación entre la existencia de espacios de diálogo social y la existencia de un contexto democrático donde las organizaciones de la sociedad civil cuentan con un nivel de representación social reconocido, y se cumplen con derechos fundamentales como la libertad de asociación, etc. En las Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90ª reunión realizada en Ginebra, en el mes de junio de 2002, la OIT invita a los países miembros a:

“asegurarse de que existen las condiciones necesarias para el diálogo social, incluyendo el respeto de los principios fundamentales y del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, un entorno de relaciones de trabajo adecuadas y el respeto por la función de los interlocutores sociales e invita a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a promover y potenciar el tripartismo y el diálogo social, especialmente en los sectores donde el tripartismo y el diálogo social están ausentes o mínimamente desarrollados”

En este sentido podemos coincidir con la afirmación de Ishikawa en donde destaca el rol que el diálogo social tiene para la OIT:

“El diálogo social tripartito en la formulación de políticas económicas y sociales cumple una función fundamental en la mejora de la democracia, la justicia social y la economía productiva y competitiva.” (Ishikawa, 2007: 1)

La categoría diálogo social es una categoría compleja que puede ser utilizada para definir distintos escenarios de diálogo. No es un concepto unívoco, existen diversas acepciones acerca del diálogo social (Uriarte, 2001). Algunas tributarias de esquemas de negociación de tipo tripartitas (sindicatos, empresas y estado) y otros que pretenden ampliar el alcance de este concepto, incorporando a nuevos actores a los procesos de negociación, como las organizaciones de la sociedad civil (OSC), a fin de incluir nuevas perspectivas y temas de agenda en los escenarios de diálogo.

En cuanto a las formas que pueden tomar los escenarios de diálogo social y siguiendo lo manifestado por la OIT sostendremos que:

“el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los

representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales." (García Fermenía y otros, 2007: 12)

Óscar, Ermida Uriarte en "*Diálogo Social: teoría y práctica*" (2001), sostiene que la amplitud de este concepto conlleva un grado de indefinición que representa un rasgo de:

"...la utilidad del vocablo, que puede abarcar diversas instituciones y prácticas, sin incluir ni excluir a otras, dadas sus fronteras difusas..."

...podría decirse que en el marco de las relaciones laborales, el diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores, distintas al conflicto abierto."

El autor incorpora de esta manera dentro del concepto de diálogo social las relaciones de información, consulta, negociación colectiva, participación, concertación social, etcétera. La amplitud del concepto se encuentra ligada al enfoque y el alcance que se le otorgue a estos escenarios, es decir, de qué tipo son las decisiones o productos emanados de ellos, y si son o no vinculantes. Su amplitud también se relaciona con la gama de temas abordados, pudiendo ser identificados como simples relaciones laborales o trascendiendo este universo.

En el presente trabajo se comprenderá el **diálogo social como un concepto político** que excede a las relaciones laborales. Por lo que tomaremos una definición amplia, siguiendo lo manifestado por Ratman y Tomoda (2005):

"El diálogo social es un medio eficaz para intercambiar información y permitir una armonización de puntos de vista que haga posible la resolución de conflictos, la equidad social y una fructífera aplicación de políticas. También es un proceso educativo así como un instrumento para la defensa de los derechos, la promoción del empleo y su conservación."

El diálogo social en este sentido se convierte en un concepto que contiene las interacciones entre diversos actores, y permite abordarlas. Da cuenta que su aporte no solamente beneficia a los actores involucrados, sino al conjunto de la sociedad, a partir de fortalecer los fundamentos democráticos de las decisiones que en el marco de estos escenarios son tomadas:

"El diálogo social, es decir, todo tipo de negociación, consultas o intercambio de información entre los actores de los distintos sectores de

la sociedad aumenta el apoyo a las políticas concertadas y la legitimidad de las mismas" (Ishikawa, 2004: 5)

Estos escenarios de negociaciones incorporan en su seno a actores diversos de la sociedad civil y a representantes del gobierno. Cada uno de ellos posee diversas fuentes de legitimidad, la cual puede ser transferida a las decisiones resultantes de los procesos de negociación y concertación. Esta característica visibiliza el modo en que la toma de decisiones en el marco de un escenario de diálogo social fortalece la democracia, otorgando legitimidad y permitiendo alcanzar así un objetivo que excede el motivo específico por el cual el diálogo ha sido convocado.

En el mismo sentido y tal cual lo sostienen los trabajos expuestos por otros autores (Ozaki y Rueda- Catry, 2000; Ishikawa, 2004; Ratman, Tomoda 2005; García Fermanía, Valenzuela, Morgado 2007; Etchemendy, 2011) indican a la categoría diálogo social como contenedora de esquemas de negociación política. Es así que categorías, históricamente relacionadas a las relaciones laborales y políticas de empleo, como convenios colectivos de trabajo y concertación de políticas (acuerdos sobre determinadas decisiones estratégicas en el campo de la política social y en el campo de las relaciones laborales), contenidas en el vocablo diálogo social, el cual abarca diversos escenarios de negociación entendiendo a las categorías mencionadas como acontecimientos puntuales y al diálogo social como un proceso que surge de estos acontecimientos.

Tal como lo hemos mencionado, el diálogo social conforma una categoría analítica propia de las relaciones laborales. Esto lleva a que sean aspectos vinculados al mercado de trabajo, o relacionados con este, los que se determinan como más influyentes a la hora de trabajar con esta categoría. Es nuestra intención flexibilizar estos aspectos y pensarlos con una amplitud mayor. Por tal motivo, y con el objetivo de dotar a la categoría de una dimensión política, proponemos pensarla desde una perspectiva institucionalista. Entendiendo que el marco en el que se desenvuelven los actores influye en su accionar. Para ello partiremos de la noción de *institucionalidad social* propuesta por Repetto quien la define como:

El conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que enmarcan el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual sin embargo no clausura las posibilidades para que se

avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad. (Repetto, 2003:2)

De esta manera definiremos el *diálogo social* como una forma particular de *institucionalidad social*. Siguiendo a Repetto, se sostendrá que cualquier escenario de diálogo social enmarcará y regulará relaciones laborales, sociales y de poder. En palabras del autor, se destaca que:

"La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores..." (Repetto, 2003: 8)

Así, se utilizará la categoría de diálogo social como la representación, para los actores involucrados, del marco de incentivos y oportunidades de negociación/acción o como una estructura de *Governance*.

A partir del enfoque institucionalista propuesto, se afirma que los escenarios de diálogo social estructurarán las relaciones entre los actores que participan en ellos. El mayor o menor nivel de institucionalización dará cuenta de la solidez de las reglas establecidas. Es necesario aclarar que estos escenarios no son el diálogo, sólo lo contienen.

Es importante recordar que cuando se menciona al diálogo social se abarca desde el mero intercambio de información hasta la concertación de políticas. Siempre se debe tener presente que estos escenarios sólo muestran un momento de la relación entre los actores, pues estos continúan vinculados entre sí más allá de la existencia o no de estos escenarios. Es decir, que el interés que reúne a los actores suele no agotarse en la agenda temática de los escenarios de diálogo social, por más amplia que esta sea.

En este trabajo se comprende que los escenarios de diálogo social se entienden como estructuras de *Governance*, definiendo las mismas como:

"...los mecanismos básicos de toma de decisiones (asignaciones de autoridad) que las partes a futuros intercambios instituyen para facilitar dichos intercambios." (Spiller y Tomassi 2000: 10)

De esta forma tomaremos a los escenarios de diálogo social como estructuras de *governance*, para poder enriquecer nuestro análisis.

Gobernanza

La década de 1970 estuvo atravesada por una serie de procesos que, en suma, pusieron en cuestión el sostenimiento de las democracias occidentales. Con el Estado de Bienestar en crisis, modelo imperante desde finales de la segunda guerra mundial; y el inicio de la tercera ola de democratización:

“los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva” (Prats 2001: 104).

El agotamiento del Estado de Bienestar — que en décadas pasadas colocaba al Estado como el actor central en los procesos de toma de decisión— daba lugar y abría nuevos canales para el surgimiento de actores no gubernamentales que comenzaron a ocupar un lugar más protagónico en los espacios de decisión (Aguilar Villanueva 2006). Es así que el concepto de gobernanza aportó un enfoque que permite problematizar acerca de los modos en que se llevan adelante los procesos de toma de decisión, en este nuevo marco.

Esta crisis de gobernabilidad ya no solo pretende resolver problemas del pasado, sino que también intenta garantizar un sostenimiento a futuro de los sistemas democráticos. Enfrenta el riesgo de surgimientos de regímenes autoritarios que se ofrecen más eficientes o, al menos, con menores desafíos de coordinación. En este sentido, la gobernabilidad de los regímenes democráticos se convierte en un fin en sí mismo. El riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social.” (Prats 2001: 110)

Esta preocupación lleva a revalorizar los espacios institucionalizados de dialogo social porque se muestran como instancias dinamizadoras de la toma de decisiones en sociedades más complejas. Desde aquí podemos relacionar ambos conceptos —gobernanza y diálogo social— en referencia a que, siguiendo a Prats:

la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un Estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante (Prats 2001: 115).

Continuando con el autor mencionado, los efectos de la institucionalización de estos valores pueden visualizarse en dos dimensiones, una estructural y otra dinámica. La primera, refiere a “los arreglos institucionales existentes en una sociedad

dada que constriñen e incentivan de una determinada manera a los actores intervinientes en la toma de decisiones públicas" (Prats 2001: 115)

Este primer punto hace referencia al aspecto contextual/Institucional que, de una u otra manera influyen en la percepción que entre sí tienen los actores intervinientes en los esquemas de diálogos y la percepción que los resultados/productos del intercambio tendrán desde la sociedad. Desde una perspectiva analítica permite captar los arreglos institucionales de la sociedad, y la manifestación de estos en procesos de gestión.

Con relación a la dimensión dinámica o de proceso, "refiere a las acciones de esos mismos actores que puede acabar afectando a la dimensión estructural." (Prats 2001: 115) desde esta dimensión, se pone la atención sobre la conducta de los distintos actores. El autor señala, en este punto, la necesidad de un compromiso en el plano moral, de lo que se desprende la necesidad de que los actores que integran estructuras de *governance* se conduzcan individualmente bajo los mismos fundamentos que estas instituciones, con el fin de dotarlas de mayor capacidad para la solución de problemas de acción colectiva.

En este planteo realizado por Prats (2001), se observa una retroalimentación permanente entre las instituciones, que definen el marco en el cual se desenvuelven los actores y las acciones que realizan estos actores que influyen en el funcionamiento y la forma que toman los marcos institucionales.

En la década del 70 los analistas de políticas públicas y administradores públicos alemanes, F. Scharpf, R. Mayntz, F. X. Kauffman, son señalados como quienes se preguntaron acerca de la cuestión de la dirección de la sociedad. A la luz de la incapacidad del Estado para por sí solo dirigir a la sociedad, resultan insuficientes los instrumentos verticales tradicionales: la planeación, la regulación y la negociación corporativa.

Prats, seguirá esta línea argumentativa y tomará dos definiciones posibles del vocablo *governance*, distinción realizada por Renate Mayntz. Por un lado, lo propone como un modo de gobernar en sí mismo, caracterizado por altos niveles de cooperación en detrimento de una construcción jerárquica. Por otro lado, toma una definición más amplia en donde lo identifica como un modo particular de coordinación social de las acciones de individuos y organizaciones, como formas de ordenamiento social. (Prats 2001. 119).

Desde ambas concepciones se propone acercar a los actores de la sociedad civil a los centros de decisión, brindando un marco institucional para la interacción de

diversos actores (dimensión estructural) con el objetivo de alcanzar mayores niveles de eficiencia en la resolución de problemas de acción colectiva (dimensión dinámica).

Aguilar Villanueva (2006) sintetiza como concepto de gobernanza "el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad." El autor comprende el proceso de sesión de protagonismo del Estado/gobierno en favor de otros actores sociales. Por lo que distinguirá el concepto de gobernanza en dos planos: por un lado, "la intencionalidad social" —dimensión valorativa o teleológica— a la cual los distintos actores sociales en mayor o menor acuerdo aspiran. Y por otro lado, "la capacidad social" de transformar la realidad —dimensión factual—; es decir, el modo en que esta sociedad se organizará para coordinar acciones, alcanzar acuerdos y resolver conflictos.

Capacidades Estatales

Con la finalidad de poder observar y evaluar el funcionamiento de los distintos escenarios de diálogo social utilizaremos la categoría de **capacidades estatales**. Esta categoría nos permitirá definir algunos indicadores que serán de utilidad en este proceso. De esta manera relacionamos nociones de dialogo social, pensadas en función de relaciones laborales, hacia aspectos más generales de políticas sociales.

Para comprender el escenario en el cual se deben desarrollar las Políticas Públicas creemos importante partir de una comprensión de las capacidades estatales, a partir de las cuales poder impulsar propuesta de políticas que respondan a las demandas sociales.

Partiremos de la definición propuesta por Repetto (2003) en la cual plantea a las capacidades estatales como "la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social". Así, encadenamos esta definición con la de gobernanza, entendida esta última como el modo en el cual se articulan los intereses de los distintos actores en pos de alcanzar el mejor ordenamiento social posible.

Las capacidades estatales se ponen de manifiesto a partir de las decisiones y/o acciones que ejercen quienes están al frente de la gestión estatal; y los resultados que surgen de esta toma de decisiones y/o acciones en función a los objetivos previstos (alcance del mayor nivel de valor social posible) —entendiendo que serán influidas por el contexto o "marco institucional" en el en cual dichas acciones y decisiones se toman.

La categoría de capacidad estatal se aplica a partir de un enfoque institucionalista. Puesto que las reglas de juego imperante dominaran el modo en que se desarrolle el intercambio entre los actores, lo que determinará cuáles de las acciones y/o decisiones tomadas tendrán un mayor nivel de valor social.

Los estudios realizados sobre capacidades estatales, buscan encontrar y poner de manifiesto los mecanismos institucionalizados de toma de decisiones, proponiendo formas de alcanzar un mayor grado de eficiencia de dichos mecanismos.

Identificamos dos tipos de capacidades estatales. Por un lado, las capacidades administrativas, que se centra en los aspectos técnicos burocráticos del estado y los niveles de eficiencia que estos puedan alcanzar, haciendo foco en los recursos humanos y económicos financieros con que cuenta, como también el correcto funcionamiento de los dispositivos formales de interacción.

Por otro lado, identificamos como capacidad política a la posibilidad de problematizar demandas procedentes de diversos actores. Para luego, a partir de la toma de decisiones y la ejecución de acciones, establecer las lógicas en que estas problemáticas serán abordadas, independientemente de los recursos que cada actor pueda movilizar en la esfera pública.

Desarrollaremos a continuación los tipos ideales de diálogo social, para posteriormente identificar qué indicadores generales vinculados a las políticas públicas desde la categoría de capacidad estatales nos van a ser de utilidad a la hora de describir y analizar estos escenarios.

Esquemas de diálogo social

La OIT reconoce que la categoría de diálogo social permite abarcar diversos escenarios y procesos de diálogo. Incluye dentro de esta categoría, según se expuso anteriormente, desde los meros intercambios entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores hasta procesos más complejos de diálogo.

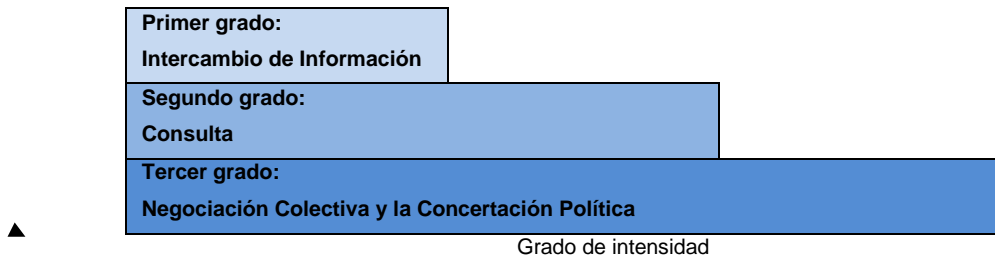
Como señala Ishikawa (2004), para la OIT existen tres grados de Intercambios que permiten observar la **intensidad del diálogo**. En el primer grado coloca el **intercambio de información** definido como el proceso más básico pues:

"No implica ninguna discusión real ni acción sobre las cuestiones planteadas, pero es un punto de partida fundamental para un diálogo social más duradero." (Ishikawa, 2004: 3)

En un segundo grado aparece la **consulta** a la cual define como un mecanismo para lograr el compromiso de los diferentes actores. Si bien reconoce que este hecho

no conlleva la capacidad de tomar decisiones, no descarta que en este marco se pueda arribar a las mismas. Coloca, en el tercer grado, y como forma más intensa de diálogo social, a la **negociación colectiva** y la **concertación política**.

Figura 1. Intensidad del Diálogo Social



Fuente: Elaboración propia en base a Ishikawa 2004

Entre las dos modalidades mencionadas en el tercer grado, la primera consiste en las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o representantes de empleadores y los representantes de los trabajadores con el fin de determinar los temas relacionados con los salarios y las condiciones de trabajo. En tanto que la segunda, la concertación política, se define como la codeterminación de las políticas públicas por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las confederaciones sindicales (Ishikawa, 2004). Como esquema de codeterminación de política puede mencionarse el Consejo de Salario Mínimo Vital y Móvil, en el cual se discute la política salarial y de empleo en la Argentina. En Latinoamérica, un ejemplo claro es el Consejo Económico y Social de Brasil en donde participan otras instituciones que exceden a los representantes del capital y del trabajo para abordar una amplia agenda temática.

Por otra parte, podemos distinguir otros aspectos que nos permitirán caracterizar a los distintos escenarios de diálogo. Según su grado de institucionalización, denominaremos diálogo social formal-orgánico cuando ocurra en el seno de órganos expresamente creados legalmente para ello, o en los cuales dichos actores están representados –aunque tengan otra finalidad–. Un ejemplo puede ser la Paritaria Nacional Docente. Y denominaremos diálogo social informal-inorgánico cuando ocurra espontáneamente, al margen de la existencia de algún órgano especial o un marco legal que lo acredite; como podría ser un encuentro realizados entre representante de los trabajadores y representantes de los empresarios realizados en ámbitos no regulados. (Uriarte, 2001: 13)

Según los actores que participan pueden ser: i) bipartitos, cuando intervienen solamente dos voces, las cuales pueden representar al Gobierno, los trabajadores y los empleadores; ii) tripartitos, cuando intervienen Gobierno, Trabajadores y Empleadores; y iii) tripartitos plus, cuando en el diálogo se da la intervención a otros actores destacados de la sociedad civil como organizaciones no gubernamentales, Organizaciones de la sociedad civil, entre otras. (Ishikawa 2004: 5)

Finalmente, según el rol del Estado, si este es promotor, "... los gobiernos tienen la responsabilidad de promover consultas con los interlocutores sociales y de tomarlas medidas pertinentes para llevarlas a la práctica de un modo efectivo y regular"; o protagonista, "...el gobierno debe participar activamente en el *diálogo social* con sus propios empleados, es decir, con los trabajadores del sector público" del diálogo (Ishikawa 2004: 6). En el primer caso, el rol promotor del Estado implica viabilizar espacios de diálogo con el fin de permitir a distintos actores de la sociedad civil proponer diversas medidas y obtener a través de la estructura brindada por estos espacios el financiamiento necesario para llevar adelante dichas propuestas. También, implica garantizar el funcionamiento de los procesos y el cumplimiento de lo acordado. En el segundo caso, diremos que el Estado participa en su carácter de protagonista cuando se encuentra involucrado particularmente en los temas de agenda que se abordan.

Siguiendo las características destacadas por los autores previamente citados, se elaboró un cuadro que nos permitirá visualizar y comparar la caracterización de distintos escenarios de diálogo social. (Figura 2)

Estas características nos ayudarán a tipificar los escenarios distintos escenarios. Si bien a partir del presente cuadro podemos realizar una caracterización genérica de los esquemas de Diálogo Social, lo importante a la hora de analizar una experiencia de diálogo es poder ver no solamente qué modalidades toma sino también que lazos invisibles (relaciones informales) se pueden generar de las relaciones entre los diferentes actores. Para ello es necesario entender en qué contexto se desenvuelven estos escenarios.

Figura 2. Características de Escenarios de Dialogo Social.

Diálogo Social	Características				
	Grado de Institucionalización	Rol del Estado	Actores		
			Bipartito	Tripartito	Tripartito plus
	Formal – Orgánica	promotor	Representantes empresariales y sindicales, auspiciado y promovidos por el Estado	Representantes empresariales, sindicales y estatales en los cuales el Estado actúa como fiscalizador.	Representantes empresariales, sindicales, estatales y OSC, en los cuales el Estado actúa como fiscalizador.
		Protagonista	Representantes estatales y/o empresariales y/o sindicales.	Representantes estatales, empresariales y sindicales.	Representantes estatales, empresariales, sindicales y OSC.
		Ausente	Representantes empresariales y sindicales, en los cuales el Estado no interfiere.		Representantes empresariales, sindicales y OSC, en los cuales el Estado no participa.
	Informal - Inorgánica		Representantes empresariales y sindicales		Representantes empresariales, sindicales y OSC

Fuente: Elaboración Propia en base a Uriarte 2001 e Ishikawa 2004.

Importancia del contexto para el diálogo social

Como se ha mencionado en el presente trabajo, sostenemos que las instituciones influyen tanto en los actores como en su contexto, a partir de la imposición de reglas y el establecimiento de costumbres que limitan y guían su accionar. También, entendemos que las instituciones reciben la influencia del contexto en el cual se desarrollan, las costumbres y las formas de actuar de quienes intervienen en ellas. Es decir, existe una retroalimentación entre lo que las instituciones producen y lo que toman del ambiente en el que se desenvuelven. En palabras de Repetto, Sanguinetti y Tomassi:

“Las instituciones, tanto aquellas estatales como sociales y del sistema internacional, están en consecuencia condicionadas por la dinámica política y es en este marco que juegan un papel importante

en la definición de las estrategias de protección social." (Repetto, Sanguinetti y Tomassi 2002: 2)

Partiendo de este razonamiento creemos importante tener en cuenta cuales son las recomendaciones de la OIT, en tanto organismo promotor del diálogo social, respecto del ambiente ideal en el cual deben desenvolverse los escenarios de diálogo. Pondremos en discusión dichas recomendaciones e identificaremos hasta qué punto son importantes para el desarrollo de ámbitos de diálogo social y hasta qué punto solamente replican un modelo ideal propulsado por la OIT para la organización de las relaciones laborales.

Siguiendo lo mencionado por Ishikawa (2004) observamos que el autor menciona ciertas condiciones básicas que caracterizan el ambiente ideal para la existencia de *diálogo social*. Con el fin de enriquecer desde una perspectiva institucionalista cruzaremos estas características con lo planteado por Repetto, Sanguinetti y Tomassi (2002) como aspectos institucionales de primer y segundo orden a partir de las cuales hemos elaborado el siguiente cuadro que permitirá observar el marco ideal para el desarrollo de estas herramientas de canalización del conflicto.

Figura 3. Condiciones básicas de un ambiente ideal para el dialogo social.

Aspectos Institucionales	Característica	Definición
De primer orden: Democracia y Sistema Político	La libertad sindical	La libertad sindical es un concepto multifacético. Allí donde no existe el pleno respeto por la libertad de asociación, el proceso de diálogo social adolece de falta de legitimidad y, por consiguiente, no puede ser sostenible.
	Los fundamentos democráticos	El diálogo social, al igual que el entorno político en el que se desarrolla, necesita unos fundamentos democráticos. El diálogo social puede constituir un mecanismo eficaz de participación que es esencial para el gobierno democrático. Aunque el diálogo social puede prosperar únicamente en una sociedad democrática, también puede constituir una importante contribución para la transición a la democracia.
De primer orden: Normas claras y legítimas	La legitimidad de organizaciones de trabajadores y empleadores	La efectividad del diálogo social depende fundamentalmente de la legitimidad de los interlocutores sociales. Las organizaciones de empleadores y trabajadores necesitan ser representativas y reflejar los intereses de sus miembros.
	La voluntad y el compromiso políticos de todas las partes	Antes de entablar el diálogo, todas las partes deberían tener un marco común de referencia y un entendimiento común del propósito del diálogo social. Deberían tener un cierto grado de confianza en el proceso, y de lealtad y compromiso con el mismo.
De primer orden: Participación y control Social	La aceptación social del diálogo tripartito	Para que tenga lugar el apoyo social se requiere un marco político donde el gobierno y la opinión pública en general acepten a los interlocutores sociales como interlocutores plenamente legitimados para el diálogo, donde la opinión pública apoye la intervención de los interlocutores sociales en la formulación de políticas, y donde el gobierno goce de legitimidad y de una relativa estabilidad política.
De segundo orden: capacidades burocráticas de alto nivel	La competencia técnica	Para que los interlocutores sociales participen constructivamente en el diálogo social nacional, es importante que cuenten con la capacidad técnica para intervenir en debates sobre cuestiones amplias que excedan a sus intereses inmediatos. Los interlocutores sociales deberían tener fácil acceso a la información pertinente relativa a los grandes problemas jurídicos, sociales y económicos que su país ha de afrontar.
De segundo orden: Organismo e instancias de control estatal que funcionen.	La capacidad de cumplir lo pactado	Una vez suscritos estos acuerdos, las partes que han intervenido en las negociaciones han de poder cumplir con lo pactado. Es importante que el país cree su capacidad de aplicar los acuerdos y seguir de cerca el desarrollo de los mismos. Sin un adecuado cumplimiento del contenido de los mismos, el diálogo social podría percibirse como una mera charla de café.

Fuente. Elaboración propia en base a: Citar texto de Ishikawa 2004/ Repetto 2002

De acuerdo a lo sostenido por el autor (Ishikawa), observamos que las características propuestas, deben ser entendidas como categorías complejas que forman parte de un continuo. Por lo cual, podemos sostener que poseer o no poseer dichas características no invalidan la posibilidad de construir escenarios de diálogo social. Los cuales, por su lado, aportarán a alcanzar un mayor desarrollo de las características propuestas. Pero dichas características son prerequisites que viabilizan la existencia y el resultado de los escenarios de diálogo social.

Se entiende que los escenarios de diálogo social —con el fin de garantizar una mayor legitimidad en sus decisiones— requieren garantizar un amplio marco de convocatoria que les permita construir una amplia base de legitimación. Ello, con el fin

de fortalecer las decisiones tomadas en estos escenarios para conseguir un mayor impulso en los acuerdos logrados, brindándoles mayor factibilidad.

Tal como fuera mencionado, los escenarios de diálogo social abonan a construir legitimidad de las políticas públicas, otorgándoles mayor factibilidad a su concreción. Tomaremos estas características como indicadores para analizar la calidad de los escenarios de diálogo social y las dividiremos en dos grupos, aquellas que son **indicadores de capacidad política**, legitimidad política y social —aspectos de primer orden (libertad sindical, fundamentos democráticos, legitimidad de las organizaciones)— y aquellos que **indican capacidad administrativa o técnicas** que otorgan factibilidad a las decisiones tomadas en estos escenarios —aspectos de segundo orden. Estos últimos, corresponden a la voluntad y el compromiso político, la aceptación social del diálogo, la competencia técnica y la capacidad de cumplir lo pactado.

Síntesis I

Con la intención de poder esquematizar el marco teórico se recoge, en este apartado, las principales definiciones de las categorías trabajadas y el modo en que estas se relacionan.

Partimos de una definición amplia de diálogo social que comprende, dentro de esta categoría, aquellos espacios que cuentan con la participación de representantes del gobierno, de empresarios y de trabajadores. Reunidos con la finalidad de realizar intercambios de información, negociaciones y/o consultas con el interés de influir en las políticas económicas y sociales.

Para darle un marco Institucionalista al concepto de diálogo social, lo vinculamos al de gobernanza. Esta última categoría surge en la década del 70 en el marco de la crisis del Estado de Bienestar y el surgimiento de nuevos actores en la escena pública. El surgimiento de esta categoría colaboró con la comprensión de los conflictos actuales y permitió problematizar acerca de los modos en que se llevan adelante los procesos de toma de decisión en gobiernos democráticos. Este enfoque permitió el desarrollo de herramientas frente a la amenaza del surgimiento de regímenes autoritarios.

Tomamos del concepto gobernanza su doble aspecto, y observamos por un lado, aquellos relativos a la forma que toman los escenarios de diálogo, así como también los aspectos que indican el sentido de estos escenarios. Es decir que

intentamos indicar las acciones de gobierno, por un lado, y cuál es su intencionalidad social, por el otro.

El hecho de darle importancia a los aspectos formales que permiten describir los diversos escenarios de diálogo social nos posiciona en un enfoque institucionalista, pero no perdemos de vista la influencia del contexto, para lo cual tomamos las referencias sugeridas por la OIT acerca del mejor escenario para que se desarrolle el diálogo social. Entendemos que ambas categorías expresan y problematizan situaciones en el marco de regímenes de gobierno democráticos.

Finalmente, conociendo que y como se constituyen estos escenarios de dialogo, por un lado, y teniendo en cuenta el contexto y el desarrollo individual de los actores dentro y fuera de estos escenarios, por el otro. Se Incorpora al análisis las capacidades estatales, las cuales podemos resumir como capacidades administrativas y políticas. Las primeras, administrativas, responderán a aspectos técnico burocráticos y las segundas, políticas, responderán a la legitimidad alcanzada por las resoluciones tomadas en estos espacios.

Figura 4. Síntesis I

Dimensiones	Diálogo Social	Gobernanza	Capacidades Estatales
Formal e Institucional	Características del escenario	Dimensión estructural: arreglos institucionales existentes	Administrativas: aspectos técnicos burocráticos
De fundamentos e Ideológicas	Características ideales de contexto	Dimensión dinámica: conducta individual de los actores.	Políticas: Legitimidad política y social

Figura 4. Elaboración Propia.

Construcción del Objeto de Estudio

Este trabajo, como se dijo anteriormente, busca echar luz sobre los procesos de diálogo entre los distintos actores del subsistema de educación de gestión privada de la provincia de Santa Fe. Se describe a continuación el servicio provincial de educación privada (SPEP) y su contexto. Luego se analiza a cada uno de los actores que en él participan y los escenarios de diálogo social formalmente establecidos. Finalmente, se identifica otros escenarios de diálogo que influyen en el subsistema de educación privada de la provincia de Santa Fe, y se encuentran fuera de la órbita del SPEP.

Para poder comprender el contexto en el cual desarrolla sus actividades el SPEP, se realiza un recorrido que nos brinda un marco legal/institucional y un marco histórico. Esto nos permite conocer no solamente cómo se organiza el sistema de educación de la provincia de Santa Fe, sino también por qué se llegó a dicha organización. Pudiendo, así, entender el peso relativo de los distintos actores que se relacionan en el subsistema de educación de gestión privada de la provincia y evaluar de la mejor manera la eficiencia de los escenarios de diálogo social.

Iniciamos nuestro análisis con la descripción del sistema educativo nacional en su conjunto, el cual se constituye a partir de organizar la vinculación entre las distintas jurisdicciones. Realizamos un breve repaso desde la primera ley de educación y los debates que a lo largo de la historia dieron forma a la organización de dos grandes subsistemas, la educación de gestión estatal/oficial y la educación de gestión privada/particular.

Sistema Educativo Nacional

El congreso pedagógico internacional de 1882, antecedente inmediato de la Ley de Educación Común N° 1.420 sancionada en 1884, fue escenario de uno de los debates centrales de la educación argentina, "la laicidad o la religiosidad de la enseñanza y los alcances de la acción estatal." (SOUTHWELL, 2019). Este debate queda saldado en favor de la laicidad al establecer en el artículo 8 de la Ley Nacional N° 1.420/1884 que "La enseñanza religiosa sólo podrá ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, á los niños de su respectiva comunión, y antes ó después de las horas de clase.", limitando el accionar de la religión a la propia comunidad y fuera del horario escolar.

Respecto al alcance de la acción estatal en la Ley Nacional N° 1.420/1884 se destina el "CAPÍTULO VIII Escuelas y Colegios particulares" a establecer, por un lado, el Derecho a desarrollar actividades educativas particulares, reservando para el Estado en el artículo 71 de la mencionada ley la posibilidad de "...negar á los particulares o asociaciones la autorización necesaria para establecer una escuela ó colegio...", cuando estos no cumplan con los requisitos establecidos en la ley así como: "En iguales condiciones podrá clausurar, siempre que lo juzgue conveniente, cualquiera escuela ó colegio particular." dejando en la órbita de la acción estatal la potestad de otorgar autorización, la inspección y determinar la continuidad/clausura de los proyectos educativos particulares.

A partir del reconocimiento de la educación privada en la Ley Nacional N° 1.420/1884, se sancionaron una serie de normas que contribuyeron a la organización del subsistema de educación privada. Iniciando en 1908-1909 con la creación de la Inspección General de Escuelas Particulares, para continuar con el régimen laboral de los docentes privados (Ley Nacional N° 13.047, de 1947, y Ley del Estatuto Docente N° 14.473, de 1958). A la par que se avanzó con la reglamentación de los subsidios estatales (Ley Nacional N° 13343, de 1948, y Decreto nacional N° 10.900, de 1958). En tanto que el régimen de Inspectores de Escuelas Particulares fue reemplazado por la Dirección General de Enseñanza Privada (1959), que luego, entre 1960 y 1968, evolucionaría hasta convertirse primero en Servicio y posteriormente Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada (SNEP), el cual finalmente se diluirá, en 1995, como parte del proceso de traspaso a las provincias de estas funciones ejercidas por el ejecutivo nacional hasta el momento (SILVEIRA 2019).

El segundo Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988), realizado en el marco del reciente retorno de la democracia, busco refundar las bases sobre las cuales se desarrolla el sistema educativo nacional, al igual que aquel realizado en 1882. Contó con una amplia participación de los distintos sectores que componían el sistema educativo. Destacándose el rol que la iglesia tomaría: "La convocatoria contó con el apoyo de los partidos políticos y de las principales instituciones democráticas, de los gremios docentes y estudiantiles y de las iglesias." (PUIGROSS 2003).

En este congreso volvieron a enfrentarse las posturas laicistas frente a una Iglesia Católica que demostró gran capacidad de organización. Algunos autores proponen este hecho como evidencia de la fortaleza con la que el sector había salido de la última dictadura militar y también la demostración de la interrupción de procesos pedagógicos innovadores que habían comenzado a desarrollarse en los 60. Respecto a la educación privada el debate principal giró en torno a quienes sostenían la

necesidad de un rol protagónico del Estado y quienes entendían este rol como una posición monopólica del Estado. (PUIGROSS 2003; SOUTHWELL 2019).

Según expresa el acuerdo marco sobre educación pública de gestión privada en la XL asamblea extraordinaria de Consejo Federal de Educación, el ejercicio del derecho de enseñar y aprender se encuentra reconocido a nivel de la Constitución Nacional, en los artículos 14°, 18°, 19° y 75° inc. 19:

"La educación pública de gestión privada, además, ha sido reconocida y apoyada por el Estado argentino desde la misma génesis del Sistema Educativo Nacional; tal reconocimiento ha implicado la sanción de normas específicas para el sector entre las que se destacan la histórica Ley 934 (1878) y la Ley 13.047 (1947) La articulación entre los sectores de educación pública de gestión estatal y de gestión privada reconoce sus primeros antecedentes en la Ley 1.420 (1884), el Decreto N° 940/72 y el relacionado sobre gestión propia ello se reafirma por medio de los artículos 3° y 7° de la Ley 24.195." (C.F.E., 1999: 1)

La Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006 establece que el Estado nacional, las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad:

"...principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias" (artículo 4)

Es importante destacar la inclusión en carácter de participantes de las organizaciones sociales y las familias. Quedando el Estado nacional y las provincias responsables a cargo:

"...de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado Nacional crea y financia las Universidades Nacionales."(artículo 12)

Así como también:

"...reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de instituciones educativas de gestión privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social." (artículo 13)

A partir de lo antes dicho se desprende la corresponsabilidad de garantizar el derecho de enseñar y aprender, y la necesidad de hacerlo contemplando la participación de las OSC y las familias. Así como la distinción entre tres modalidades de gestión no pública de los establecimientos educativos, la gestión privada, la gestión cooperativa y la gestión social.

Las normativas nacionales citadas respetan lo dispuesto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que en su artículo 12 establece el derecho a la educación con el objeto de lograr una digna subsistencia en el marco de la igualdad de oportunidades. También la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 26, la cual además de sostener el derecho al acceso, la gratuidad, el objeto de alcanzar el pleno desarrollo de la personalidad humana, incorpora el derecho de los padres a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. Y finalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; donde se introduce con el objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación, la obligatoriedad del nivel primario, la generalización del nivel secundario y la accesibilidad de la educación superior. Destacando la libertad de los padres de escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades, pudiendo acceder a educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, no debiendo existir restricciones en la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza.

Continuando con estos parámetros, se establece claramente en la Ley Nacional N° 26.206/2006 que el rol del Estado nacional en este marco es "consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales" (artículo 5), así como también coloca como actores sobre los que recae la responsabilidad de las acciones educativas a los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad; y la familia, como agente natural y primario (artículo 6).

El Sistema Educativo Nacional es definido de acuerdo a la Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006 en su artículo 14 cómo:

"...el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación."

Este estudio enfoca su análisis en la Educación de Gestión Privada, comprendiendo en este universo a las modalidades establecidas en la Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006: gestión privada, la cooperativa y la social.

Por su parte, también se establece que:

"Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades educativas jurisdiccionales correspondientes."(artículo.62)

Queda, así establecido, en la órbita de las jurisdicciones la potestad de autorizar y supervisar a las instituciones educativas de gestión privada.

La Ley de Educación Nacional prevé la creación de un Consejo Federal de Educación debido a que

"El Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada" (artículo113) el consejo federal de educación es un "organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional."

Presidido por el Ministerio de Educación con la participación de las autoridades jurisdiccionales y tres representantes del Consejo de Universidades.

El Consejo Federal de Educación está compuesto por:

- 1.**La Asamblea Federal** es el órgano superior del Consejo.
- 2.**El Comité Ejecutivo** ejercerá sus actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Federal.
- 3.**La Secretaría General** tendrá la misión de conducir y coordinar las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea Federal y el Comité Ejecutivo.
- 4.**El Consejo de Políticas Educativas**, cuya misión principal es analizar y proponer cuestiones prioritarias a ser consideradas en la elaboración de las políticas que surjan de la implementación de la presente ley.
- 5.**El Consejo Económico y Social**, participará en aquellas discusiones relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción.
- 6.**El Consejo de Actualización Curricular**, a cargo de proponer innovaciones en los contenidos curriculares comunes.

Estos organismos se encuentran integrados por representantes del poder ejecutivo, el poder legislativo, ministerios de las distintas jurisdicciones y miembros del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), entre otros con el fin de garantizar la

participación de todos los actores del sistema educativo nacional. Esta modalidad de organización propone un espíritu de concertación en la construcción de políticas públicas en materia de educación. Intentando garantizar la representación del conjunto de actores del Sistema Educativo Nacional.

Sistema Educativo Santafesino.

Actualmente, el ministerio de educación de la provincia de Santa Fe, según decreto provincial N 110/13, tiene la siguiente estructura orgánica presentada en al Figura 5.

Figura 5. Estructura Orgánica del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe

Secretaría de Educación Secretaría de Innovación Educativa y Relaciones Institucionales.
Subsecretaría de Planificación y Articulación Educativa Subsecretaría de Recursos Humanos e Innovación Organizacional Subsecretaría de Administración Subsecretaría de Coordinación Técnica y Legal
Dirección Provincial de Bienestar Docente Dirección Provincial de Educación Privada Dirección Provincial de Comunicación para la Educación Dirección Provincial de Prensa y Protocolo
Secretaría/o Privada/o

Fuente. Elaboración Propia en base al Decreto Provincial N 110/13.

La provincia de Santa Fe cuenta con un único sistema educativo, con dos modalidades de gestión. Por un lado, las escuelas públicas de gestión oficial, cuya gestión escolar: programas educativos, edificios escolares, personal docente y no docente, sueldos, alumnos, padres, etc. es responsabilidad del Ministerio de Educación. Y por otra parte, las escuelas públicas de gestión privada, cuya gestión escolar fue delegada a personas o asociaciones civiles o comerciales autorizadas por el Ministerio de Educación, el cual mantiene la potestad del ejercicio del control de las mismas. Las entidades patrocinantes de escuelas particulares pueden recibir un aporte estatal, destinado al pago de haberes correspondientes al personal de la planta funcional, denominado incorporación y quedando a cargo del propietario la parte salarial no incorporada.

El acuerdo marco sobre educación pública de gestión privada en la XL asamblea extraordinaria de Consejo Federal de Educación, Ministerio de Educación y Cultura de la Nación en su inciso 15º, recomienda a las distintas jurisdicciones establecer un organismo propio para la coordinación de la oferta educativa de gestión privada:

"De acuerdo con las atribuciones conferidas en el artículo 59º de la Ley Federal 24.195, a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sería aconsejable organizar en la estructura del Ministerio, Secretaría o Dirección General de Educación de cada jurisdicción, un organismo con competencia específica sobre los establecimientos de enseñanza de gestión privada, que tuviera como funciones generales las de: atender a los Establecimientos de Enseñanza Pública de Gestión Privada en lo que hace a su planeamiento, organización, administración y supervisión del Subsistema de Educación Pública de Gestión Privada; y, además, con las específicas de asistir, asesorar, estimular la capacitación profesional de Supervisores, Directivos y Docentes de gestión privada; reconocer, supervisar y evaluar a los Institutos de su jurisdicción, tanto en el aspecto pedagógico-didáctico, como en la asignación, distribución, control y exigencia de rendición de cuentas del aporte estatal."

De acuerdo con lo expuesto, la provincia de Santa Fe contaba con la creación por Ley Provincial Nº 6.427/1968 y reglamentado por Decreto Provincial Nº 2880/1969 del Servicio Provincial de Enseñanza Privada en la Provincia de Santa Fe (SPEP). Esta legislación se funda sobre lo planteado en el artículo Nº 110 de la Constitución Provincial que asegura la libertad de enseñanza, posibilitando que: "los padres de familia e instituciones privadas puedan crear escuelas u otros institutos de educación". Siempre garantizando un piso mínimo en el desarrollo del contenido establecido por los planes de estudios oficiales y la identificación con los objetivos nacionales y principios establecidos en la constitución. De esta manera en la provincia de Santa Fe se garantiza a los padres de familia el derecho a elegir la educación de sus hijos.

Es importante en este punto mencionar que, la sanción de la Constitución de la Provincia de Santa Fe se realizó el 14 de Abril de 1962 bajo el Gobierno de Carlos Sylvestre Begnis, en un contexto de inestabilidad política nacional a menos de un mes del golpe de Estado contra el gobierno del Presidente Frondizi del 29 de Marzo y en vísperas de la intervención de facto en la provincia a cargo de Gral. Brigada Ernesto Víctor Cordes el 23 de abril de 1962.

Las intervenciones de facto en la provincia se extendieron casi sin interrupción hasta el año 1983 (21 años). Exceptuando dos breves periodos menores a 3 años cada uno, el primero entre el 63 al 66 a cargo del Gobernador Aldo Tesio (2 años y 7 meses) y del 73 al 76 a cargo del Gobernador Carlos Sylvestre Begnis (2 años y 10 meses). La sanción de la constitución provincial, en el contexto de un inminente golpe de Estado; y la promulgación de la legislación que regula la educación privada en la provincia de santa fé y su reglamentación, ocurrida bajo la intervención de facto a cargo del Contralmte. (R) Eladio Modesto Vázquez; son hechos importantes a la hora de entender la preponderancia de algunos actores en detrimento de otros, dentro del subsistema de educación pública de gestión privada de la provincia.

No es un hecho menor que el contexto en el cual se ha llevado adelante el proceso de regulación del Servicio de Educación Privada de la Provincia de Santa Fe, haya sido en el marco de una intervención de facto fruto del golpe de Estado de 1966, autodenominado "Revolución Argentina". Este golpe de Estado contaba entre sus adeptos con un amplio apoyo de los sectores más conservadores de la iglesia¹. Este hecho es subrayado por dos entrevistados, tanto el Secretario General de SADOP, Martin Lucero que señala como:

"la victoria de la iglesia en la educación, que en Santa Fe fue más fuerte que en otras provincias, al punto de que lo imponen en la constitución de la provincia".

En la misma línea, Fernando Acosta, Jefe de Supervisores entre los años 2007 - 2019, destaca la capacidad articuladora de la iglesia frente a otros actores:

"dentro de las escuelas laicas, en cantidad de representación, son más que las católicas, pero el peso específico que tiene es distinto, porque están más separadas, la iglesia tiene los arzobispados que aglutinan, y tienen un recorrido en la historia que es distinto."

¹ En 1966. el golpe militar del general Onganía obtiene nuevamente el apoyo de amplios sectores del catolicismo argentino. El discurso comunitarista, de orden, antiliberal y anticomunista arrastra a numerosos católicos dispuestos a colaborar a fin de cristianizar "aquí y ahora" a la sociedad. Miembros de Cursillos de cristiandad, de la Democracia Cristiana, de Acción Católica aparecen nuevamente en escena. Las consagraciones del país a "la virgen María" o a "Nuestro Señor Jesucristo" son los signos visibles de ese acercamiento. Este acercamiento al poder militar será respondido por otros grupos de católicos, desde otras concepciones sociales, ideológicas y religiosas, con un acercamiento al mundo político opositor primero y popular después. (Página 202)

Mallimaci, F. (1996). Catolicismo y militarismo en Argentina (1930-1983): de la Argentina liberal a la Argentina católica. Revista de ciencias sociales, (4), 181-218. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1425>

Ambos coinciden en señalar la fuerte influencia de la iglesia católica en el momento de la creación del SPEP y desde los primeros años de funcionamiento del subsistema de educación privada.

Servicio Provincial de Enseñanza Privada

Dentro de la Secretaría de Educación se encuentra El Servicio de la Enseñanza Privada de la Provincia de Santa Fe, con rango de Dirección. Es un sector complejo que abarca los niveles educativos de enseñanza pre-primaria, primaria, intermedia, media, técnica, diferenciada y de idiomas. Si bien de las entrevistas sostenidas con informantes claves del ministerio de educación se desprende que la dependencia de esta Dirección es de manera directa con la cabeza del ministerio. En el periodo analizado, 2015 – 2019, la Dirección del SPEP se encontró en manos de Carlos Batano, oriundo de la ciudad de Venado Tuerto.

Según los datos publicados en el anuario 2018 (último disponible en el sitio web del ministerio de educación y cultura) la Provincia de Santa Fe posee 884 establecimientos educativos públicos de gestión privada que albergan 247.300 estudiantes, 23.329 docentes y 2.442 auxiliares docentes. Estos datos representan un 18% de los establecimientos del sistema, un 28% de los estudiantes, un 32% del total de docentes, y el 18% de los auxiliares docentes.

El subsistema de educación de gestión privada de la provincia de Santa Fe posee características particulares que son importantes tener en cuenta. A diferencia del subsistema de gestión estatal, que se encuentra dividido en 9 regiones, el de gestión privada se divide en dos grandes regiones, norte y sur. Ambas regiones cuentan con una distribución relativamente equitativa de establecimientos, con el 42% en la región norte y el restante 58% en el sur; docentes, 41% en el norte y 59% en el Sur; Auxiliares 45% norte y 55% sur; y estudiantes, con la distribución más desigual con un 38% en el norte y el 62% en el sur.

Si observamos la evolución de la Matrícula desde el año 2009 al 2018 podemos ver que en términos porcentuales la Educación privada no varía en el volumen que representa del total del sistema, sosteniéndose a lo largo de los 9 años un 28% para la gestión privada y un 72% para la gestión estatal.

En el presente trabajo intentamos echar luz sobre el diálogo social en la educación de gestión privada de la Provincia de Santa Fe, para lo cual describiremos el marco normativo que organiza los procesos de vinculación entre las autoridades ministeriales, las instituciones educativas y los representantes docentes y de las entidades patrocinantes que abarca este Servicio.

Este servicio se encuentra a cargo del Director Provincial de Educación Privada que funciona bajo la dependencia de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Santa Fe. En la mencionada legislación se establecieron como funciones del SPEP: la fiscalización técnica de los establecimientos de enseñanza primaria común, jardines de infantes, diferenciadas, superior, media, técnica y de idioma, de su dependencia. En su artículo 4 la legislación provincial establece las obligaciones y deberes del Director del SPEP:

- a) Citar a reunión al Cuerpo Asesor y presidirlo;
- b) Visitar todas las veces que lo crea conveniente, las escuelas de su dependencia;
- c) Suscribir las resoluciones, comunicaciones y órdenes de cualquier naturaleza, con la firma del secretario;
- d) Disponer la concentración del personal y alumnos para la celebración de actos patrióticos;
- e) Percibir, liquidar y distribuir los fondos acordados para el pago del aporte estatal a los establecimientos de enseñanza privada y gastos previstos por presupuesto y/o autorizados por el Poder Ejecutivo o el Ministerio de Educación y Cultura;
- f) Asegurar el pago oportuno de los aportes del personal y patronal a la Caja de Jubilaciones y Pensiones

De las funciones establecidas para el Director del SPEP, vemos el rol preponderante que toma en la legislación el Cuerpo Asesor, como organismo de consulta permanente. Si bien en las entrevistas realizadas se evidencia que esta preponderancia no es tal, e incluso se piensa al cuerpo asesor como un lugar de presión/control de la política educativa en el sector privado por parte de la iglesia, al menos en sus inicios. Martín Lucero, Secretario General de SADOP Rosario subraya que los hechos de que en la constitución provincial se explicita el derecho de los particulares para llevar adelante proyectos educativos y la inmediata legislación del subsistema de educación privada de la provincia, son hitos que marcan el triunfo de la Iglesia y concluye que:

"El Cuerpo Asesor era un cuerpo de control de lo que hacía el director provincial. El Director provincial preside el cuerpo asesor, y su primera función es citar las reuniones del cuerpo asesor"

En este sentido y tomando en cuenta el periodo analizado, 2015-2019, podemos ver que la actividad del cuerpo asesor durante la gestión de Carlos Bataino fue escasa o nula. En las entrevistas realizadas se destacó que los principales

objetivos para la gestión durante el periodo de estudio, estuvo vinculado a la obtención de mejores presupuestos, siendo las funciones referidas en el inciso e) y f) las que mayor desarrollo tuvieron. En palabras del secretario privado del Director del SPEP, Joel Rossi, podemos sintetizar el perfil de la gestión de la siguiente manera:

"Las principales ideas y objetivos, se centraron en que el SPEP sea más eficiente, fundamentalmente en la Zona Sur, sobre todo el departamento Gral. López. En este sentido se hizo un buen trabajo fortaleciendo el perfil administrativo, logrando mayor eficacia en la gestión a partir de mantener los expedientes al día, lo que se logró en el primer semestre. Fue una gestión muy territorial, estuvimos en todas las regionales, combinando mucho con oficial, él (Juan Carlos, Battaino) siempre decía que el ministerio es uno solo. Con el tiempo fue tomando mayor roce político, sin dejar de lado el perfil servicial con la escuela."

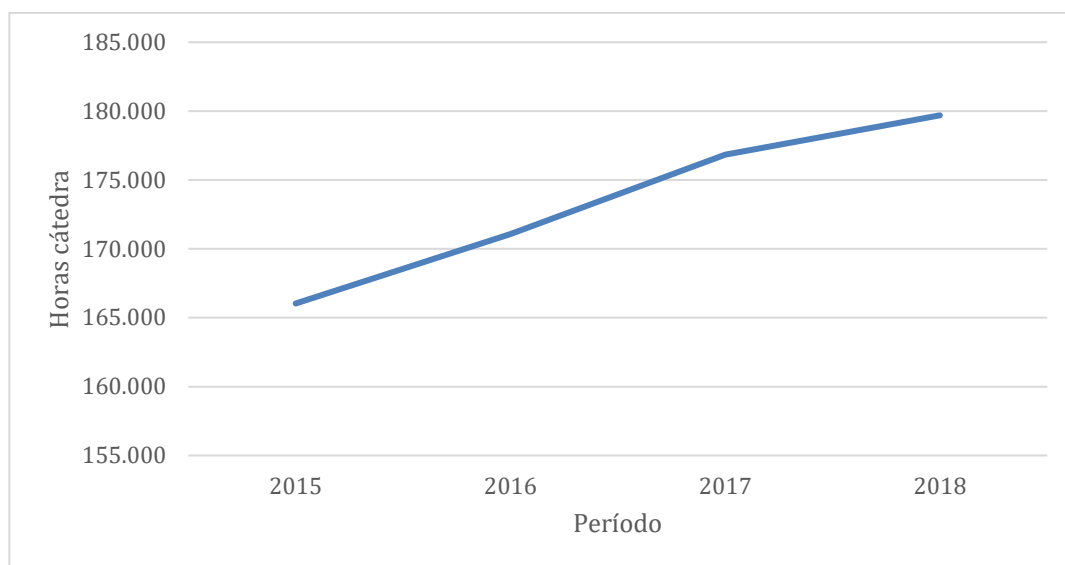
En estas palabras, observamos que el rol del SPEP se encontró íntimamente relacionado al logro de una mayor asignación de recursos a partir de la incorporación de cargos, como la habilitación de fondos para la realización de obras. Y a la permanente preocupación por imprimir la mayor celeridad posible (eficacia) a las requisitorias formales, buscando reducir los plazos administrativos al mínimo. Ese perfil de servicio y vocación de resolver los problemas a través de la relación directa supervisor escuela, le permitieron sentar bases sólidas para construir desde allí la relación con los actores del subsistema de educación privada de la provincia de Santa Fe.

Se puede sostener en este sentido, que la estrategia para la construcción de legitimidad utilizada por el SPEP en el periodo analizado, fue fortalecer su brazo operativo/administrativo. Esto le permitiría al Director del SPEP, mostrarse fuerte frente al resto de los actores del subsistema, y lograr imponer sus objetivos en el plano político.

El aspecto presupuestario debemos destacar que si bien el SPEP se encuentra en la órbita del Ministerio de Educación, existe la posibilidad que mediante un trabajo político a través de miembros relevantes del partido de gobierno, movilizar fondos o recursos a partir de asignaciones presupuestarias específicas procedentes del ministerio de economía. Esto es mencionado por Joel Rossi -secretario personal del Director del SPEP en el periodo 2015 a 2019 Carlos Bataino- quien menciona que a partir de una "muy buena relación con Miguel Lifchitz, y el acompañamiento brindado por el entonces senador Lisandro Enrico les permitió obtener los objetivos en materia de presupuestos que tuvo la gestión".

Durante el periodo bajo análisis (2015 – 2018) existió una tendencia de incremento anual de horas cátedras del subsistema de educación privada de la provincia de Santa Fe. Como se observa en el Gráfico 1, las horas cátedras de educación de gestión privada aumentaron sostenidamente bajo la gestión como Director del Prof. Carlos Bataino.

Gráfico 1. Horas cátedras por año del subsistema de educación privada de la provincia de Santa Fe. Años 2015-2018



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario 2015, 2016, 2017 y 2018 Ministerio de Educación de Santa Fe

Si bien el subsidio de salarios no es el único aporte que realiza el Estado, es un indicador elocuente para ilustrar el crecimiento presupuestario. El SPEP también realiza inversiones en los edificios de las escuelas privadas, a través de asignaciones como los Fondos de Asistencia para Necesidades Inmediatas (FANI) regulado por la Resolución 870/2008 del Ministerio de Educación de la provincia, entre otros mecanismos.

En este aspecto, todos los entrevistados coinciden en mencionar que en los últimos años hubo un giro en la asignación de recursos. Históricamente concentrada en las escuelas dependientes de los arzobispos (iglesia católica) fue desplazándose hacia los proyectos educativos vinculados a iglesias evangélicas pentecostales. Estas últimas, han incrementado significativamente su número y el peso que han ganado en el periodo analizado. Este proceso, de acuerdo a lo manifestado por los distintos actores consultados, puede dividirse en tres momentos, coincidente con las gobernaciones socialistas. En un primer momento, durante la gobernación de Binner, se mantuvo en las proporciones que se sostenía de administraciones anteriores. En un

segundo momento, durante la gobernación de Bonfatti, se equilibró la distribución de recursos, y las instituciones de representación católica perdieron su histórico lugar preferencial. Y, finalmente, en la gobernación de Lifchitz, se otorgó un mayor espacio a las escuelas representadas por congregaciones evangélicas pentecostales.

En cuanto a la autonomía de las entidades patrocinantes, la legislación provincial que crea el SPEP se define claramente la potestad del propietario en para la designación del personal escolar, estableciendo criterios mínimos para el ejercicio de la docencia y la necesidad de contar con la aprobación previa del SPEP (Decreto Provincial N° 2880/1969, Ley Provincial N° 6427/1968, Capítulo II, Título 1°). Esto otorga, por una parte, la posibilidad de seleccionar un perfil docente adecuado con el "Proyecto Educativo", permitiendo una mayor identificación del docente con la comunidad educativa. Por otra parte, se menciona que tanto el personal directivo como el personal docente y de servicio tendrán los mismos derechos y obligaciones, establecidos para las Escuela Públicas Oficiales. (Ley Provincial N° 6427/1968, Capítulo II, Título 2° y 4°). Aunque, la potestad de libertad en la designación docente puede ser utilizada para incurrir en arbitrariedades por parte de la entidad representante, colocando al trabajador docente de las escuelas de gestión privadas en una situación de debilidad respecto de su par en escuelas de gestión pública.

La estructura orgánica del SPEP, puede sintetizarse de la manera que se presenta en la Figura 6.

Figura 6. Estructura orgánica del Servicio Provincial de Educación Privada

Funciones Ejecutivas		Funciones de Justicia	Función de Asesoría y Legitimación
Director			
Supervisor General		Tribunal Disciplinario	Consejo Asesor
Jefes de Departamentos (niveles)		Tribunal de Apelaciones	
Secretarías Técnicas	Supervisores		

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto Provincial N° 2880/1969

El SPEP tiene claramente una estructura operativa que, a través de los supervisores y las secretarías técnicas, se vincula con las instituciones educativas individualmente. Con el fin de acompañar y asesorar en la resolución de problemas

cotidianos para el desarrollo de cada proyecto educativo; así como a través de la promoción de la oferta programática del ministerio de educación a fin de que la oferta educativa del subsistema de gestión oficial y de gestión privada no disten mucho en cuanto a los objetivos y el proyecto educativo provincial.

El Decreto Provincial 2880/1969, que reglamenta la Ley Provincial N° 6427/1968, establece los mecanismos de creación de dos órganos tripartitos: el cuerpo asesor y el tribunal disciplinario. Dos espacios creados por la ley que ponen de manifiesto la necesidad de articular un diálogo con las entidades que aglutinan la representación de entidades patrocinantes, representantes docentes y de las familias.

A partir de las entrevistas realizadas, vemos que en el periodo analizado existe una primacía del perfil operativo estableciendo un diálogo individual con las escuelas, por sobre el perfil político y de diálogo colectivo. Este perfil operativo, permitió a la dirección generar un escenario favorable al momento de abordar el diálogo con sindicatos y cámaras empresariales.

Cuerpo Asesor

El cuerpo asesor es un órgano creado por la legislación provincial con la misión de intervenir:

- a) En el estudio y elaboración de los planes y programas de acción complementaria a desarrollar en los distintos niveles de enseñanza;
- b) En el estudio de la creación de nuevos grados, divisiones y cursos y en la autorización e incorporación de nuevos establecimientos de enseñanza;
- c) En el estudio de los convenios a establecer con empresas, instituciones o asociaciones para la organización de cursos de especialización y actualización docente y técnica;
- d) En el estudio de los estatutos de las asociaciones cooperadoras y demás comisiones auxiliares de la escuela;
- e) En el estudio y dilucidación de las cuestiones suscitadas entre las comisiones cooperadoras y la escuela;
- f) En el estudio de los proyectos y reglamentación interna de los establecimientos;
- g) En el estudio del presupuesto del Servicio Provincial de Enseñanza Privada y de toda cuestión de interés, vinculada al mejor funcionamiento y cumplimiento de los fines de éste.

El cuerpo asesor es presidido por el Director del SPEP, quien es responsable de convocar a las reuniones, que dan vida a este cuerpo. El objetivo de este cuerpo es brindar consulta al director en los temas que éste considere. El secretario del SPEP cumplirá funciones operativas como la confección de actas, sin tener voz ni voto. Las definiciones a las que se arriben no serán vinculantes. El modo de arribar a los acuerdos es a través de votación fundada por parte de cada miembro.

El cuerpo asesor nos interesa particularmente ya que su composición se integran representantes docentes, representantes de la patronal, representantes del ministerio y representantes de los padres.

Siguiendo la descripción normativa previamente realizada, podemos observar que el cuerpo asesor es formalmente el órgano de diálogo y concertación de políticas que posee el SPEP. Este escenario, fue pensado originariamente como un espacio central en el funcionamiento y la definición de políticas públicas, vinculadas al sector de educación de gestión privada de la provincia de Santa Fe.

Pero si retomamos una perspectiva histórica y de contexto, vemos que el mismo desde su creación en 1969, no ha conseguido mantener la representatividad de los distintos actores del sector y no es un espacio que promueva temas de agenda para la gestión del SPEP. Al momento de su creación, la oferta educativa de gestión privada de la provincia se encontraba principalmente en manos de la iglesia católica, con lo cual la representación de las entidades patrocinantes y el lugar reservado a las familias recaen en manos de representantes de este sector. Con el tiempo, fueron creciendo las ofertas educativas privadas de otros sectores, colectividades, otras expresiones religiosas e incluso en los 90' experiencias que promueven desarrollos vinculados a proyectos comerciales.

Esta modificación en la constitución, sobre todo de las entidades patrocinantes, genera un conflicto a partir del desbalance en la representación en el cuerpo asesor. Respecto a la diversidad de voces que comienzan a aparecer en este sector, uno de los debates del último tiempo que refleja dicha diversidad entre las entidades patrocinantes es la educación sexual integral, promovida por unos y denostada por otros.

El cuerpo asesor está creado por una normativa vigente por lo cual podemos sostener que es un espacio de diálogo orgánico formal. Actualmente no cuenta con una intensidad de diálogo importante. Su funcionamiento queda ligado a la voluntad de que el Director del SPEP decida convocarlo. Aunque normativamente se le otorga funciones específicas y posee incumbencias concretas sus decisiones no son vinculantes.

Tribunal Disciplinario

El Tribunal Disciplinario es el órgano de aplicación del régimen disciplinario docente y se regirá, para el cumplimiento de sus obligaciones y funciones, por las normas establecidas para el orden oficial, Ley Provincial Nº 10.290/1988, Régimen de Disciplina Docente. Estará integrado por un representante del Ministerio de Educación, dos integrantes de las empresas propietarias de escuelas y dos docentes en representación del gremio. Se encuentra presidido por el representante del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia, actuando como secretario uno de los representantes del magisterio.

El Tribunal Disciplinario cada vez que sea necesario, tendrá quince días hábiles para expedirse.

El tribunal disciplinario como órgano disciplinario ha logrado mantener su sentido con el paso del tiempo. Tuvo un nuevo impulso a partir de la sanción de la Ley Provincial Nº 13.610 de 2017, que sanciona los despidos arbitrarios en el sector. Esta norma dispone que "Ante el incumplimiento de los artículos 28 y 29 de la presente ley por parte de los propietarios de Establecimientos de Enseñanza Privada, el Director del Servicio Provincial de Enseñanza Privada dispondrá la quita del aporte estatal para el cargo que ocupaba el docente despedido y se considerará la medida como sin causa". De todas formas esta sanción no alcanza aquellos cargos autorizados que no se encuentran incorporados.

En las entrevistas realizadas se destaca que a lo largo de las últimas gestiones del gobierno socialista (2011 - 2019) realizaron intentos por actualizar y dar vida a estos espacios. De acuerdo a los registros en la página web del Ministerio de Educación de la provincia, los últimos miembros de estos espacios de diálogo fueron los que se detallan en la Figura 7.

El Ministerio de Educación realiza un relanzamiento a partir de abril del 2015, tanto del cuerpo asesor, como del tribunal disciplinario. La Ministra de Educación de ese entonces, Dra. Claudia Balagué, manifiesta que:

"Estos espacios de diálogo, participación y convivencia tienen como meta fortalecer la colaboración técnica y administrativa entre el Estado, las entidades patronales y la comunidad educativa; y entender las cuestiones disciplinarias que pudieran darse entre el empleador y el personal docente o asistentes escolares"².

² <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/212464/>

Figura 7. Última Composición del Cuerpo Asesor y el Tribunal Disciplinario.

Cuerpo asesor	Presidente	Germán Faló
	Representante del Ministerio	Leonardo Panozzo
	Titular de propietarios y/o representantes legales	Eduardo Horacio García
	Representación de los padres	María Eugenia Marcolín
	SADOP	Pedro Eduardo Bayugar y Martín Miguel Lucero
Tribunal disciplinario	Ministerio	María Sol Aveillé Testi
	Titular de propietarios y/o representantes legales	Damián Escudero y Liliana Santoro
	SADOP	María Concepción Lázzaro y Patricia Mounier

Fuente. Elaboración propia.

De acuerdo con la gacetilla emitida por este ministerio y según lo manifestado por el director del SPEP para abril de 2015 Prof. Germán Faló, la última reunión llevada adelante por estos organismos data del año 2007, lo que implica que se mantuvieron inactivos durante un lapso de 8 años.

La intención de darle nueva vida a estos espacios fue valorada por parte del sindicato y voceros del ministerio, quienes destacan el esfuerzo realizado para concretar estos encuentros. Fernando Acosta, jefe de supervisores en este periodo recuerda que:

“tuvimos un intento en algún momento de hacer un consejo asesor ampliado, donde se convocó en una gran mesa, que a mi particularmente me interesaba porque actualizaba, era poner en diálogo a agendas abiertas, de pensar la educación privada con algún futuro, porque estas mesas y estas negociaciones tripartitas eran frente a algún emergente, pero nunca estaba la cuestión de proyectar la escuela privada. Y hay muchos temas que merecen grandes discusiones”.

De acuerdo con lo expuesto, se destaca el rol dialoguista del SPEP en sus últimas gestiones, pero se señala que la agenda que logra atender es operativa y está atravesada por la emergencia. No existe un espacio para abordar seriamente la discusión de temas de una agenda estratégica de mediano o largo plazo.

A partir de la descripción realizada podemos acordar que tanto el tribunal disciplinario, como el cuerpo asesor, por definición son escenarios de diálogo social. Al mismo tiempo, no podemos obviar que la intensidad de los mismos es baja. Los procesos reales de diálogo entre los distintos actores del sector suceden fuera de estos marcos normativos formales. La disconformidad con la representación en estos espacios, la mínima actividad que los mismos registran y el vaciamiento de la agenda de temas abordado en estos escenarios, han derivado en su desaparición como mecanismo válido para el diálogo y la concertación de políticas para el sector.

En síntesis, podemos concluir que ambos escenarios cuentan con un marco legal e institucional, y la participación del Estado es en el rol de promotor, ya que es quien desde la Dirección del SPEP debe convocar a la participación. Pero debido a la falta de una representación más amplia, sobre todo de actores de las cámaras de entidades patrocinantes, que producto de la balcanización del sistema de educación privada de la provincia, que manifiesta la diversidad de realidades y motivos que llevaron a estos actores a intervenir en el desarrollo de proyectos educativos, la actual distribución de representantes en el consejo asesor subrepresenta a muchos de estos actores. Un actor que no encuentra una representación articulada en estos espacios es el sector de las familias. Por todo ello observamos que la intensidad del diálogo social producida en estos espacios es baja, y su actividad escasa.

Entramado de actores

A continuación realizaremos una descripción de los perfiles de cada uno de los actores que participan del Cuerpo Asesor, que entendemos es el escenario más político de los escenarios de diálogo social descriptos previamente. Nos permitirá identificar sus posturas frente al mencionado escenario y conocer cuáles son los principales temas que cada uno de ellos intenta promover en la presente instancia de negociación, a partir de esta descripción contaremos con el material necesario para explicar la dinámica particular de esta mesa de negociación.

Ya hemos descrito el Servicio de Educación Privada de la Provincia de Santa Fe el cual representa a través de su director la posición del Estado provincial, en cuanto al desarrollo y la administración del sector. Los actores que nos resta analizar son los representantes de los trabajadores, concentrados en el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) y una escasa y pasiva participación del Sindicatos de Obreros y Empleados de Minoridad y Educación (SOEME) quienes representan a los

trabajadores no docentes. Y, finalmente, las representaciones de las entidades patrocinantes de las instituciones educativas de Gestión Privada.

Actualmente son dos las cámaras de representantes patronales que poseen una mayor relevancia. Por un lado, la Junta Arquidiocesana de Instituciones Educativas (JAIEC) representa a escuelas confesionales católicas. Por otro lado, la Federación Santafesina de Instituciones de Educación Privada (FESAIEP), junto con la FE.D.I.A.P. representan escuelas laicas o confesionales no católicas. En el último tiempo existe un crecimiento importante de escuelas cuyas entidades patrocinantes confesionales evangélicas, sin llegar aún a constituirse en un colectivo estructurado, son un actor importante por su crecimiento.

Trabajadores

El sector de los trabajadores docentes de la educación privada se encuentra representado por el Sindicato Argentino de Docentes Privados (en adelante SADOP). El SADOP manifiesta como su objetivo/visión "Expresar de forma continua las líneas de acción encaminadas a llevar a la práctica un proyecto nacional y popular que conciba a la educación como una herramienta genuina para construir un país más justo y solidario."

Como acción concreta busca poder establecer un espacio de paritarias que establezcan las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) de los docentes privados, de acuerdo a lo manifestado Por Mario Román Almirón Secretario General de este gremio, SADOP "comenzó a reclamar en setiembre de 1991 en las calles de Buenos Aires por un Derecho Humano fundamental: poder negociar sus CyMAT" (Almirón, 2012), alcanzando el 26 de Diciembre de 2001 un acuerdo inicial que posteriormente no alcanzó su homologación por la negativa de la representación empleadora.

En la entrevista que mantuvimos con Martín Lucero Secretario General de la Seccional Rosario, indica que la incorporación de SADOP en la paritaria nacional docente y la posterior incorporación en 2009 en la paritaria provincial llevó a que el sindicato tuviera un crecimiento exponencial en los últimos diez años. Puede evidenciarse en el nivel de adhesión que se registra en las medidas de fuerza adoptadas en este lapso, la cual pasó de un promedio de entre 40% y 50% de adhesión a un promedio que supera el 80%. Este sindicato cuenta actualmente con afiliados en la mayoría de las escuelas, y se ha puesto como objetivo poder contar con delegados en todos los establecimientos. Este escenario se replica también en la seccional Santa Fe, que cubre la región norte de la provincia.

Esta visión es relativizada por el Secretario del SPEP. Quien desde su experiencia recorriendo los distintos establecimientos de gestión privada de la provincia, confirma que existe un crecimiento de la sindicalización en las grandes localidades como Rosario, Santa Fe y Reconquista. Aunque también, observó como este fenómeno disminuye en localidades intermedias y pequeñas del interior de la provincia. A fines ilustrativos menciona el ejemplo de la ciudad de Venado Tuerto, su lugar de residencia, en donde la representación sindical es baja.

Podemos concluir que la representación de SADOP es amplia, pero se encuentra mayormente concentrada en los centros urbanos de la provincia, lo cual refleja una característica del subsistema de educación privada, en lo cual coinciden todos los entrevistados, y es su balcanización. Teniendo características diversas en cada una de las ciudades, esta falta de homogeneidad hace que todas las entidades patronales y de trabajadores posean una representación relativa.

Haciendo un recorrido histórico el Secretario General de SADOP Rosario, reconoce que, en años pasados, más allá del esfuerzo y el trabajo realizado por gestiones anteriores del sindicato, no se lograba sentar una presencia de la voz del sindicato en la agenda pública. Resalta que en el último tiempo ese esfuerzo sostenido mostró sus frutos con logros concretos como sanciones de leyes, como la Ley Provincial N° 13.610/2017 contra despidos arbitrarios. A partir del diálogo con Diputados y Senadores provinciales, SADOP tomó un rol en materia política y logró equiparar su presencia en medios y en la agenda con AMSAFE, el sindicato con mayor representación de docentes de escuelas públicas. De esta forma, Martín Lucero concluye que el crecimiento de estos últimos años fue importante desde lo cuantitativo, pero más importante lo fue desde lo cualitativo.

En los centros urbanos, el surgimiento de escuelas privadas suele responder a demandas de sectores medios profesionales que requieren servicios extras y jornadas extendidas no ofrecidas por las escuelas públicas de gestión estatal. En algunos pueblos o ciudades más pequeñas la oferta de escuelas privadas ha surgido por la necesidad de tener una escuela de nivel secundario, para que los adolescentes no tengan que trasladarse hacia otras localidades para poder acreditar dicho nivel. A su vez, a lo largo de la provincia se extiende la histórica oferta de origen católico así como otras expresiones religiosas minoritarias. En los últimos años se debe destacar el fuerte crecimiento de escuelas evangélicas, y la incipiente aparición de alguna experiencia de gestión social.

Por el lado de los trabajadores, que se encuadran como auxiliares de la docencia, se encuentran enmarcados dentro de SOEME. Este sindicato no participa

dentro de ninguna conversación con el SPEP y estos trabajadores no tienen una voz activa que los represente en cuanto a la discusión en su rol en la educación privada.

Entidades Patrocinantes de Escuelas De Gestión Privada

A nivel Nacional podemos identificar como la entidad que nuclea a todas las cámaras laicas y católicas, nacionales y provinciales a la COORDIEP: Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada. Según puede leerse su web: "COORDIEP es un órgano Representativo, Pluralista y Federal de la Educación Pública de Gestión Privada de la Argentina desde hace más de 30 años." (COORDIEP, s.f.). Entre las organizaciones que nuclea es importante destacar a nivel nacional la presencia de CONSUDEC: Consejo Superior de Educación Católica, que "Es un organismo oficial de la Iglesia de carácter nacional que representa a la educación católica argentina organizada en Juntas Diocesanas" (CONSUDEC, s.f.), entre las cuales se encuentra la Junta Arquidiocesana de educación Católica (J.A.E.C.) de Rosario y Santa Fe, "es el órgano Arquidiocesano que bajo la autoridad del Arzobispo, tiene la misión de estudiar, evaluar, promover, coordinar y supervisar todo lo referente a la acción pastoral de la Iglesia en el campo de la escuela católica" (JAEC, s.f.). Es importante destacar que la distribución geográfica de la J.A.E.C. responde a las cabeceras de los mayores arzobispados de la provincia, el de la Ciudad de Rosario y el de la ciudad de Santa Fe. En este punto, podemos establecer un paralelismo respecto de cómo se distribuyó al momento de su creación el S.P.E.P., con una región norte con cabecera en Santa Fe y una región sur con cabecera en Rosario, a diferencia de la división regional de la educación oficial.

En el Consejo Provincial de Educación Católica (CONPRODEC) reúnen todas las expresiones posibles de colegios católicos, aquellos dependientes de las juntas arquidiocesanas – dependiente del arzobispado-, los colegios parroquiales y congregaciones católicas -no dependientes de los arzobispados.

Forma parte de la COORDIEP, como asociación de base provincial la Fe.Sa.I.E.P. También que "es una organización que agrupa a las entidades patronales de los colegios privados laicos y confesionales no católicos de la Provincia de Santa Fe, autorizados por el Ministerio de Educación" (Fe.Sa.I.E.P., s. f.).

Dentro de las instituciones laicas, podemos destacar aquellas pertenecientes a distintas colectividades (italianos, españoles, alemanes, ingleses, etc.) con un mayor recorrido histórico, y aquellos proyectos surgidos en la década de los 90' en el marco de un crecimiento de ofertas educativas privadas sustentadas en corrientes

pedagógicas bien definidas, como Waldorf, Montessori, entre otras; o grupos que, al calor de un espíritu de la época, iniciaron actividades en educación.

Los confesionales no católicos (ortodoxos, distintas ramas del protestantismo, judíos, etc.) que se agrupan dentro de Fe.Sa.I.E.P. se destacan por el fuerte crecimiento que tuvieron en la última década las propuestas evangélicas pentecostales, este hecho fue destacado en entrevistas por todos los actores consultados.

La misión que se propone Fe.Sa.I.E.P. es representar a sus afiliados frente a Organismos provinciales gubernamentales y no gubernamentales, asesorando en las cuestiones laborales, jurídicas y/o administrativas por medio de profesionales, y organizando capacitaciones para sus afiliados (Fe.Sa.I.E.P., s. f.).

Para este trabajo nos concentramos en analizar a las entidades provinciales que son las que concentran la mayor representación: CONPRODEC y Fe.Sa.I.E.P.. Este criterio fue establecido teniendo en cuenta que han sido las cámaras convocadas por el SPEG en el último intento por reunir a todas las partes para convocar al cuerpo asesor. Es importante mencionar a la FEDIAP, que es una Asociación de escala nacional que reúne a las "Escuelas, Bachilleres e Institutos Agrotécnicos, Centros de Formación Rural, Escuelas de la Familia Agrícola e Institutos Superiores que viene trabajando desde 1974 y cuya finalidad principal es el perfeccionamiento de las Comunidades Institucionales que brindan Educación en y para el Medio Rural de Argentina" (fediap, s. f.). Esta asociación reúne dos características a destacar; la primera, que por el tipo de instituciones que congrega tiene un desarrollo que se diferencia de la atracción generada por los centros urbanos provinciales (Santa Fe y Rosario) y la segunda, que vincula a las instituciones a partir de un proyecto común vinculado al desarrollo de una Red de Trabajo de la Educación Rural Agropecuaria.

Figura 8. Entidades Patrocinantes de Escuelas De Gestión Privada

Entidades Patrocinantes	Católicas	Otras
Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> • CONPRODEC • J.A.E.C. (Rosario) • J.A.E.C. (Santa Fe) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fe.Sa.I.E.P.
Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • CONSUDEC 	<ul style="list-style-type: none"> • COORDIEP • FEDIAP

Fuente. Elaboración Propia.

El Diálogo Social en el Servicio Provincial de Educación Privada

El servicio provincial de educación privada de la provincia de Santa Fe, diseñado en 1968 es, desde un punto de vista normativo, un espacio innovador para su época, que reserva un lugar de suma relevancia para los distintos actores que participan en el quehacer cotidiano de la educación pública de gestión privada. El Cuerpo Asesor constituye el espacio destinado, por excelencia, para la concertación de políticas del sector. Al mismo tiempo, posee una estructura operativa, que brinda apoyo y asesoramiento técnico, sostenida principalmente desde el trabajo de los supervisores que permite un acompañamiento pormenorizado de las distintas problemáticas que puedan atravesar las diferentes instituciones escolares que conforman este subsistema.

Desde su creación hasta la actualidad, el subsistema de educación pública de gestión privada ha sufrido cambios muy importantes en su conformación. A partir, por parte de las entidades patrocinantes, del incremento y diversidad de origen y motivación de las entidades representantes. Y por parte del sindicato, a partir del desarrollo de un rol más político, además de gremial. Finalmente, desde el Estado, a partir del cambio de gobierno provincial acontecido en 2007, lo que permitió una revisión del marco de alianzas generales establecidas entre éste y los actores del sector.

Respecto a la evolución del sistema educativo general, se observa que en los últimos años hemos asistido a la producción de normativa ministerial atinente a la organización de las instituciones en sus distintos niveles, así como también relativa a regímenes laborales docentes a nivel provincial. A nivel nacional, desde la creación del SPEP se ha modificado en dos oportunidades la Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006 y la Ley Federal de Educación N° 24.195/1993.

En el periodo analizado, podemos destacar una inclinación hacia el desarrollo del brazo operativo del SPEP, a partir de buscar una mayor eficiencia en la resolución de problemas que permitiera luego tener mayores fortalezas en la discusión de la política educativa. Uno de los principales indicadores en este sentido, señalado por uno de los entrevistados como un logro central de la gestión, fue la posibilidad de lograr buenos acuerdos de presupuestos tanto intra ministerial como a través de otros actores políticos.

Escenarios Alternativos de Diálogo Social

En el presente apartado nos detendremos en el rol y la influencia que este escenario de diálogo social comienza a tener en las relaciones de los actores del subsistema de educación de gestión privada de la provincia de Santa Fe, a partir de su instauración a nivel nacional a través de la paritaria nacional docente 2007 y el posterior desarrollo de estas en la provincia de Santa Fe, siendo el 2009 el primer año en que se incluye en la mesa de paritarias a SADOP.

Es importante mencionar que el objetivo de la paritaria nacional docente es el establecimiento del salario mínimo docente, el cual debe ser respetado en todas las provincias. Posteriormente, en cada distrito provincial la negociación vuelve a llevarse a cabo en negociaciones colectivas provinciales. A su vez, los docentes privados negocian en otra instancia con las organizaciones que representan a las patronales.

En el marco del presente trabajo, nos interesa realizar un relevamiento de actores que participan y forman parte de la relación laboral en el marco de la educación privada de la provincia de santa fe.

Paritaria Nacional Docente

La estructuración de la llamada Paritaria Nacional Docente (en adelante PND) es una innovación fundamental en lo que hace al diálogo social entre Estado y actores sociales en el período 2003-2010 en Argentina, el 22 de febrero de 2008 se concretó la primer PND, la cual se encuentra estructurada en forma general por el artículo 10³ de la Ley de Financiamiento Educativo (2005) y reglamentada en 2007 por decreto.

Regulada a partir de la mencionada Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 de 2005 y su reglamentación posterior, la PND organiza un espacio nacional de concertación de salarios, condiciones de trabajo y políticas educativas donde están representados el Estado —a través de los Ministerios de Educación y Trabajo—, las provincias —a través del Consejo Federal de Cultura y Educación— y cinco de los principales gremios nacionales de la enseñanza primaria y secundaria —CTERA, UDA y CEA, más AMET (enseñanza técnica) y SADOP (escuelas privadas) —, con representación proporcional a la cantidad de afiliados. De modo que CTERA tiene cinco delegados —siendo el sindicato más grande a nivel nacional y también en casi

³Art. 10: el ministerio de educación ciencia y tecnología juntamente con el consejo federal de educación y las asociaciones gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente. Ley de financiamiento educativo 26075.

todas las provincias a través de sus sindicatos de base afiliados— y el resto de los gremios uno cada uno.

Este espacio de diálogo tiene como uno de sus principales productos el establecimiento del salario mínimo docente, el cual debe ser respetado en todas las provincias. Esto significó, además de una mejora y equiparación de las condiciones de trabajo docente en las distintas provincias de la Argentina, un cambio de actitud del Estado nacional que en décadas anteriores había delegado en las provincias la responsabilidad de administrar la educación, hacia una actitud de cooperación entre las provincias y el Estado nacional.

Tras la aprobación en 2008, de la Ley Provincial Nº 12.958 de Convenciones Colectivas para el Sector del Personal Docente de la Provincia De Santa Fe, en comunicado de prensa de febrero de 2009, el gobierno provincial anuncia que:

“La primera reunión paritaria docente en la historia en la provincia de Santa Fe comenzó a desarrollarse el lunes 23 en la capital provincial, con la presencia de representantes del gobierno santafesino y de los gremios del sector.”

En el mismo comunicado se detalla que la paritaria está integrada por una comisión negociadora y una comisión asesora. La comisión negociadora está compuesta por 14 miembros, siete representantes del Poder Ejecutivo y siete representantes de los gremios —cinco de AMSaFe y dos de SADOP—. También, participan dos funcionarios del Ministerio de Trabajo, que es el órgano de aplicación. Y la comisión asesora está integrada por 6 miembros, dos del gobierno provincial y cuatro representantes de los gremios —dos de AMSaFe, dos de SADOP, uno de UDA y uno de AMET—.

La apertura de la Paritaria Docente en la Provincia de Santa Fe fue reconocida por todos los entrevistados como un hito en el desarrollo de la vinculación entre los actores del sistema educativo en general y, en particular, en el subsistema de gestión privada. En este sentido, Martin Lucero mencionó que:

“En 2009 se lanza la paritaria provincial docente, es hija de la paritaria federal docente, impulsada por José María Tessa, y es un parte aguas.”. Así, deja en claro que: “A partir de eso el cuerpo asesor pierde interés para el sindicato, porque dialogas directamente con el Estado las condiciones de trabajo. Para qué ir a discutir la posibilidad de un cargo más o un cargo menos para las escuelas si ya negoció directamente con el Estado las condiciones de trabajo”.

Estos dichos se confirman en lo mencionado por Fernando Acosta, jefe de supervisores del SPEP, quien destaca que:

"En ese contexto, 2015 para acá no hubo un diálogo sostenido dentro del cuerpo asesor, fueron esporádicos y con cuestiones puntuales, convocar a SADOP a hablar de la necesidad de inversión en infraestructura en las escuelas no tiene sentido." Si bien reconoce que el Sindicato podría: "tener una agenda mucho más amplia y más profunda," También subraya que: "se solucionan cosas mayores dentro de una paritaria técnica que en lo que es el cuerpo asesor."

En esta misma línea, se menciona que a partir de la incorporación de SADOP a la paritaria provincial se fortaleció el posicionamiento del sindicato en toda la provincia y se destaca que "El crecimiento de SADOP después de la incorporación a la paritaria provincial es exponencial". Este lugar de fortaleza permitió abordar otras discusiones como lo fue el caso de: "impulsar ley de despidos arbitrarios en 2016, que plantea que si una escuela privada despide sin causa a un docente pierde el cargo subsidiado por un tiempo, ahí se reflota el tribunal de disciplina."

En lo que respecta a las entidades patrocinantes, no tienen un lugar en las paritarias, ya que quienes establecen los lineamientos son el Estado y las entidades provinciales —reciban o no un aporte estatal— y están obligadas a ofrecer a sus trabajadores idénticas condiciones que las que se ofrecen en el subsistema de gestión pública, pudiendo elevar estas condiciones en caso que lo deseen. Tal cual lo expresa la Ley Provincial N° 6427/1968 en su:

"Artículo 13° Las obligaciones contraídas por los propietarios con su personal o terceros no responsabiliza ni obliga en modo alguno al Estado." y en su "Artículo 14° Las actividades de los establecimientos de enseñanza privada se ajustarán, como mínimo, en un todo a las normas y disposiciones de la enseñanza oficial, salvo el caso en que por aplicación del inciso c) del artículo 9°, revistiesen carácter experimental. Contarán con su reglamentación interna aprobada por el Servicio."

La participación de las entidades representantes ocurre en el marco de las paritarias al momento de convocar un Comité de Salud y Seguridad. A continuación abordaremos en detalle la conformación de estos espacios, y las posibilidades para interactuar entre los distintos actores del subsistema de educación privada de la provincia.

Comités de Salud y Seguridad

Los comités de salud y seguridad se encuentran regulados por la Ley provincial N° 12.913, los mismos tienen el rango de órganos paritarios con participación de trabajadores/as y empleadores, y tienen como finalidad "supervisar, con carácter autónomo y accesorio del Estado, el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de control y prevención de riesgos laborales y también la consulta regular y periódica de las actuaciones de las empresas, establecimientos empresarios y dependencias públicas en materia de prevención de riesgos". (Artículo 1)

Los comités de salud y seguridad alcanzarán a "empresas (extractivas o productivas, agropecuarias, industriales o de servicios) privadas y/o públicas, establecimientos empresarios y dependencias públicas de cincuenta (50) o más trabajadores/as, radicadas en la Provincia de Santa Fe, cualesquiera fueran sus formas societarias, de capital nacional o extranjero, con o sin fines de lucro" (Artículo 3).

En la legislación mencionada, en su artículo 6 se contemplan funciones específicas para estos comités entre las que se destacan:

"a) **Fomentar un clima de cooperación** en la empresa, establecimiento empresario o dependencia pública y la colaboración entre trabajadores/as y empleadores a fin de promover la salud; prevenir los riesgos laborales y crear las mejores condiciones y medio ambientales de trabajo" Se destaca el espíritu de cooperación y diálogo que poseen estos espacios, siendo inicialmente un lugar de encuentro entre empleadores y empleados.

"d) Participar en la **elaboración y aprobación de todos los programas** de prevención de riesgos de la salud de los trabajadores/as" Dotando a este comité de una función ejecutiva a partir de la cual poder efectivizar en una propuesta concreta la cooperación mencionada en la primera función destacada, que es la cooperación.

"m) **Velar por el cumplimiento** de las normas legales, reglamentarias y convencionales vigentes en la materia." pone de manifiesto la responsabilidad de que los acuerdos alcanzados sean cumplidos por ambas partes, en caso contrario podrán volver a este espacio para denunciar cualquier situación que se aparte de lo convenido.

La composición de estos comités se encuentra regulada y se establece la escala a partir de la cual se determina la cantidad de representantes de los empleados, lo que permite a la patronal en caso de poseer más de un establecimiento optar por crear un comité por establecimiento o un comité que contemple a todos los establecimientos. Este hecho es destacado por Osvaldo Gallardo, actual Presidente de

FeSaIEP, quien señala que: "los principales beneficiados con esta interpretación fueron los sectores de la iglesia, ya que les permite conformar un comité por arzobispado concentrando en una única reunión todos los establecimientos, y si bien en un principio se mostraban disconformes luego reconocieron que esto les había resultado favorable"

De acuerdo a lo manifestado por Martin Lucero Secretario General de SADOP Rosario, "los comités mixtos de higiene y seguridad, son el ámbito de negociación más importante de diálogo que estamos teniendo en estos tiempos." y subraya que los encuentros de estos comités tienen una mayor intensidad que los realizados en el marco del Cuerpo Asesor. Ratificando estos dichos, sostiene: "el ámbito de diálogo fue desplazado hacia la paritaria. Cualquier tema que surja se hace una reunión que puede ser informal o de otras características".

La autoridad de aplicación de la presente legislación es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe.

Síntesis II

A continuación, a través del cuadro elaborado para describir los distintos tipos de escenarios de diálogo social indicamos que lugar según su descripción y atributos corresponde a cada uno de los escenarios descritos. (Figura 9)

Figura 9. Caracterización de los Escenarios de Dialogo Social I.

Diálogo Social	Características				
	Grado de Institucionalización	Rol del Estado	Actores		
			Bipartito	Tripartito	Tripartito plus
	Formal – Orgánica	promotor		Tribunal Disciplinario	Cuerpo Asesor
		protagonista		Paritarias	
		ausente	Comité de Salud y Seguridad		
	Informal - Inorgánica				

Fuente. Elaboración Propia.

En este apartado, a partir de la descripción realizada de los distintos escenarios de diálogo, formales e informales, en los que se encuentran los principales actores del subsistema de educación de gestión privada de la provincia de Santa Fe, podemos elaborar un cuadro que sintetiza las principales características de estos escenarios y su intensidad. (Figura 10)

Figura 10. Caracterización de los Escenarios de Dialogo Social II.

Escenarios de Diálogo Social	Intensidad	Forma	Actores	Rol del Estado
Paritaria	Alta	Formal – Orgánica	Tripartito	Protagonista
Cuerpo Asesor	Baja	Formal – Orgánica	Tripartito o Tripartito Plus	Promotor
Tribunal Disciplinario	Baja	Formal – Orgánica	Tripartito	Promotor
Comité de Salud y Seguridad	Alta	Formal – Orgánica	Bipartito	ausente

Fuente. Elaboración Propia.

Si establecemos una relación entre la intensidad de diálogo demostrada por cada escenario y el rol que ocupa el Estado, podemos rápidamente concluir cuales son los resultados que estos espacios generan. Como podemos observar de los escenarios descriptos y analizados previamente, todos poseen un grado de formalidad elevado y establecen una participación activa del Estado, pero el grado de intensidad del diálogo es variable. Esto se debe a que los actores convocados por el Estado no encuentran el mismo incentivo para participar en cada uno de ellos.

La pérdida de incentivos referida es mencionada por los distintos actores en las entrevistas realizadas y fundada en el hecho que tanto el cuerpo asesor como el tribunal disciplinario fueron creados en otro momento y, actualmente, no responden en su composición al verdadero peso que los actores tienen en el sistema. También, la agenda de temas propuestos resulta poco atractiva y en su mayoría la resolución de los conflictos suele realizarse por canales administrativos o informales. Las Paritarias surgen como un espacio novedoso, en el cual a partir de la herramienta de los comités mixtos de seguridad e higiene, garantiza la representación de los distintos actores y

propone una agenda de temas concretos, que son atractivos tanto para sindicatos cómo para las organizaciones patrocinantes de las escuelas.

El marco normativo del subsistema de educación privada de la provincia de Santa Fe es ampliamente favorable a la existencia del diálogo entre los distintos actores, ya sea a partir de la propuesta de escenarios de diálogo, como el cuerpo asesor y el tribunal disciplinario, cómo por el trabajo técnico administrativo realizado por el cuerpo de Supervisores, quienes se encuentran en contacto directo con las instituciones. También existe una amplia vocación de diálogo, por parte de las distintas organizaciones que agrupan tanto a trabajadores como a entidades patrocinantes, así cómo por parte de sus autoridades. En su mayoría, estas organizaciones, escogen democráticamente a sus autoridades, ya sea por elecciones abiertas, cómo el sindicato, o por órganos colegiados constituidos por representantes de los miembros, como es el caso de las entidades que agrupan a los representantes. La única excepción es la Iglesia quien designa a través del nombramiento por parte del arzobispado a un delegado que coordina dicha organización.

Este subsistema se encuentra en expansión, incrementando no solamente el número de instituciones, sino también el origen de las representaciones, incluyendo experiencias innovadoras de gestión social. Esto conlleva a que el universo de actores se mantenga en constante cambio. Y este movimiento ha generado tensiones entre los marcos formales propuestos por la legislación, cuyos fundamentos pueden haber sido actuales para la época en que fueron planteados, pero hoy carecen de eficacia para la resolución de conflictos y la construcción de políticas públicas.

Conclusión

Entender al diálogo social como un concepto amplio y de carácter político implica entender que las acciones que se encuentran enmarcadas dentro de este concepto, como intercambio de información, negociación, entre otras, son acciones de construcción de consensos necesarios para el diseño de políticas públicas. Son escenarios de legitimación que aportan información que puede ser utilizada como disparadores de caminos a seguir.

Es necesario poder enmarcar y definir estas acciones con el fin de evaluarlas, a partir de las herramientas propuestas, para planificar y dar sentido a estos espacios. Y de este modo, poder cumplir con una finalidad mayor que es la de aportar al desarrollo de gobiernos y sistemas de decisión más democráticos.

El diálogo social por definición se propone como marco contenedor de las relaciones entre diversos actores políticos colectivos, intentando contener y dar sentido a sus intercambios. De esta manera, se pretende establecer reglas de intercambio que otorguen mayor previsibilidad al devenir de estas relaciones. Por ello, en el presente trabajo lo vinculamos a una perspectiva institucionalista y lo anclamos en la definición de institucionalismo social.

A partir del enfoque institucionalista propuesto, podemos afirmar que los escenarios de diálogo social estructuran el diálogo entre los actores participantes, de acuerdo con su mayor o menor nivel de institucionalización. Pero es necesario aclarar que estos escenarios no son el diálogo, sólo lo contienen. Por ello es fundamental, para que estos espacios sean realmente representativos y democráticos que quienes participan en ellos también mantengan conductas democráticas. Vale la aclaración de que en estos espacios siempre trabajaremos con actores institucionales/colectivos y no con individuos.

En el caso analizado, observamos claramente la existencia de escenarios formales que poseen un marco normativo específico. Este marco los crea y establece su funcionamiento, pero no garantiza por sí mismo los resultados. Es elocuente el corrimiento del Diálogo entre los actores del subsistema de educación privada de la provincia de Santa Fe, desde los escenarios formalmente establecidos para su vinculación a escenarios alternativos (formales e informales) que ofrecen la posibilidad de alcanzar resultados concretos en conflictos relativos a la relación laboral que implica a estos actores.

Entendemos que el contexto en el que se desarrollan los escenarios de diálogo influyen en la forma que toman estos, y el éxito que los resultados y acuerdos alcanzados en este marco puedan tener. Es por eso muy importante conocer no solamente a los actores que participan en los distintos esquemas de diálogo, sino también al contexto en el que se desenvuelven, ya que la influencia del contexto es insoslayable.

La apertura de la paritaria nacional docente y el cambio de partido de gobierno en la provincia de Santa Fe, fueron aspectos que generaron un contexto para el desarrollo de escenarios alternativos de diálogo que atentaron con el re lanzamiento del Consejo Asesor, cómo escenario central del diálogo, entre los actores del subsistema de educación privada de la provincia.

Los escenarios de diálogo social, para cumplir con la finalidad de garantizar una mayor legitimidad en sus decisiones, requieren garantizar un amplio marco de convocatoria que les permita construir una base de legitimación que fortalezca las decisiones tomadas en estos escenarios. Así, conseguirán un mayor impulso en los acuerdos logrados, brindando mayor factibilidad.

Con el paso del tiempo y la diversificación de actores del subsistema de educación privada, la conformación del Consejo Asesor como espacio de diálogo político mostró límites de representación de los diversos actores. Algunos de los cuales se encuentran sobrerrepresentados y otros invisibilizados. No reflejando la diversidad de realidades que atraviesa la educación de gestión privada santafesina.

Tal como fuera mencionado, los escenarios de diálogo social abonan a construir legitimidad de las políticas públicas, otorgándoles mayor factibilidad a su concreción. Para dar cuenta de esto dividimos en dos grupos a los indicadores, por una parte, los de legitimidad política y social que permiten evaluar las capacidades políticas- aspectos de primer orden (libertad sindical, fundamentos democráticos, legitimidad de las organizaciones)- y aquellos que indican capacidades administrativas que otorgan factibilidad a las decisiones tomadas en estos escenarios - aspectos de segundo orden (la voluntad y el compromiso político, la aceptación social del diálogo, la competencia técnica y la capacidad de cumplir lo pactado).

Respecto a los indicadores de primer orden, en el mapeo de actores realizados pudimos dar cuenta que en su mayoría los actores que participan en este subsistema cuentan con mecanismos institucionales de definición de autoridades relativamente democráticos. No se puede desconocer que mucho de los actores pertenecientes a las cámaras de representantes escolares fundan la legitimidad de sus autoridades en aspectos religiosos, más orientados por las costumbres que por una racionalidad

democrática. El Estado, el Sindicato y las organizaciones laicas muestran un mayor apego a la toma de decisiones a través de instituciones democráticas. Este hecho es importante por el peso que han tenido las organizaciones religiosas a lo largo de la historia. Podemos decir que en la actualidad ese peso es menor que en el pasado, pero es suficiente y ha sido fuente de legitimidad, no solo para sus propios representantes, sino que ha influido en la selección de los representantes que el Estado colocaba frente al Servicio Provincial de Educación Privada.

Es importante mencionar aquí a un actor invisible: las familias; Si bien uno de los principales fundamentos de los proyectos educativos privados es el derecho de las familias a elegir libremente la educación de sus hijos. Del mapeo de actores realizados y en consulta con los actores entrevistados se desprende la desarticulación de este actor del sistema. Las únicas referencias en entrevistas surgieron para señalar que el único actor capaz de articular a las familias, a lo largo de la historia, ha sido la iglesia. Por último, destacar el rol de consumidor que ha adquirido el actor familia, contrapuesto al rol de miembro de una comunidad educativa, lo que la posiciona por fuera de los proyectos educativos y no como parte integrante. Esta discusión amerita ser desarrollada en otro estudio.

En cuanto a los aspectos de segundo orden, concluimos que la voluntad de revitalizar estos espacios por parte del Estado existió, pero no fue suficiente. Y la aparición de otros escenarios que a priori se mostraron más eficientes en la resolución de conflictos puntuales, restaron incentivos a los distintos actores para participar en los escenarios previstos por la legislación que regula la educación de gestión privada. De todas maneras, es destacable la apertura al diálogo entre los distintos actores, lo que demuestra que la escasa dinámica de participación en escenarios como el Consejo Asesor se debe principalmente a las pocas respuestas que este ha mostrado a lo largo de la historia. Motivo por el cual esa necesidad de intercambio entre los actores fue canalizada a través de las paritarias y los consejos de seguridad e higiene.

En la agenda de temas propuestos, observamos la primacía de asuntos operativos relativos a la asignación de recursos y/o de resolución de conflictos laborales. Los asuntos estratégicos no parecen encontrar un lugar de abordaje, por lo que consideramos importante la promoción de escenarios como el Consejo Asesor y subrayamos su relevancia. Temas como la libertad de enseñanza, la orientación pedagógica de los proyectos, la promoción de diversas modalidades de educación de gestión privada (la gestión privada, la gestión cooperativa y la gestión social) no encuentran hoy un espacio en donde ser abordados y debatidos.

En resumen, podemos sostener que la existencia de normativas no garantizan por sí solas el sostenimiento de los escenarios de diálogo. Sin la voluntad política de los actores como condición para el desarrollo y el sostenimiento de escenarios de diálogo, este es imposible de sostener. Siguen siendo necesarias la centralidad y protagonismo del Estado para la apertura y el sostenimiento del diálogo en esta área, tomando un rol de promotor de estos espacios. Finalmente, la diversificación de escenarios de diálogo, que convocan a los mismos actores no mejoran el funcionamiento de los escenarios tradicionales, y esta competencia entre distintos espacios puede limitar las chances de retomar el diálogo en los escenarios tradicionales.

Este trabajo buscó particularmente "describir y analizar el marco de diálogo en el que se producen los intercambios de información, negociaciones y concertación de políticas públicas en el Servicio Provincial de Educación Privada de la Provincia de Santa Fe". En este camino, se desarrollaron una serie de instrumentos con el objeto de realizar la descripción y el análisis mencionado, que pueden ser utilizados para evaluar otros escenarios de diálogo. Así como también quedaron algunos debates abiertos que exceden la posibilidad de este trabajo y merecen un abordaje específico, relacionados con la gestión educativa, como campo específico al cual se puede ingresar desde la perspectiva de la Administración Pública y realizar aportes en la identificación de problemáticas, desarrollando marcos de análisis que abonen a la discusión y resolución de conflictos.

Bibliografía

- L.F. Aguilar Villanueva (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica México.
- M. Almirón (2012). Los docentes privados no queremos ser privados de la negociación colectiva. SADOP Argentina.
- C. Becker, H. Valenzuela (2013). El diálogo social: concepto y experiencia internacional (Primera Parte). (S/ dato de recuperación)
- S. Etchemendy (2011) El Dialogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- O. Ermida Uriarte (2001). "Diálogo Social: teoría y práctica". Universidad Pompeu Fabra – IUSLabor.
<http://www.upf.edu/iuslabor/012006/Latinoamerica.OscarErmida1.htm>.
- F. Fiorucci; J. Bustamante Vismara (2019), Palabras claves en la historia de la educación argentina. UNIPE, Ideas en la educación argentina, Bs. As.
- A. M. Garcia Femenía; E. Morgado Valenzuela; M. Rueda Catry (2007). OIT Proyecto: Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social. Diálogo Social Institucionalizado en América Latina. Estudio Comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú. Lima: OIT Documento de Trabajo N°207.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Educación (2019). Anuario de Estadística 2018 1era ed. - Santa Fe: Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Educación (2019). Estadísticas Educativas: Serie Histórica 2009-2018 1era ed. - Santa Fe: Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2015). Compendio de Normativas Laborales de la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Santa Fe, Argentina.
- J. Ishikawa (2004); Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el Diálogo Social. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- F. Mallimaci (1996). Catolicismo y militarismo en Argentina (1930-1983): de la Argentina liberal a la Argentina católica. Revista de ciencias sociales, (4), 181-218.

Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1425>

D. North (1991) The Journal of Economic Perspectives, Volume 5, Issue 1, Winter,
OIT (1944), Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), Filadelfia.

---- (2002) "Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.^a reunión, Ginebra

---- (2004); Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 92^a reunión, Ginebra

J. Prats i Català (2001), Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo. Revista Instituciones y Desarrollo N° 10, páginas 103-148.

V. Ratnam y S.Tomoda (2005) Guía Práctica para fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos, OIT.

F. Repetto (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá

F. Repetto, J. Sanguinetti y M. Tomassi (2002). La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en américa latina y el caribe" Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social Banco Interamericano de Desarrollo Segunda Fase del Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe.

A. Puiggros (2003) Qué pasó en la educación: breve historia desde la conquista hasta el presente. Galerna, Buenos Aires.

P. T. Spiller y M. Tommasi (2000); los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

Consejo Federal de Educación (1999), Resolución 199/1999 ACUERDO MARCO SOBRE EDUCACIÓN PÚBLICA DE GESTIÓN PRIVADA XL Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Cultura y Educación Ministerio de Cultura y Educación de la Nación
(recuperado en:

<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/40500>)

M. Lucero (2013). Docentes privados, desafíos particulares: Educación privada e inclusión social, Rosario: Homo Sapiens Ediciones

Normativa y legislación:

Constitución de la Provincia de Santa Fe, Boletín Oficial del 18 de abril de 1962.

Ley Provincial N° 6427/1968 Garantiza el funcionamiento de establecimientos creados por iniciativa privada, Santa Fe 18 de julio de 1968.

Decreto Provincial N° 2880/1969 Reglamentario de la Ley 6427, Santa Fe 17 de Noviembre de 1969.

Ley Federal de Educación N° 24.195/1993, Boletín Oficial Nacional del 05 de Mayo de 1993.

Constitución de la Nación Argentina, Reforma 1994. Diciembre 15 de 1994

Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006, Boletín Oficial Nacional del 28 de Diciembre de 2006.

Resolución N° 870/2008. Santa Fe, 03 de Julio de 2008.

Ley Provincial N° 12.913/2008 Ley Comités de salud y Seguridad en el trabajo. Santa Fe, 4 de Septiembre de 2008.

Ley Provincial N° 12.958/2008 de Convenciones Colectivas para el Sector del Personal Docente de la Provincia De Santa Fe. Santa Fe 18 de Diciembre de 2008.

Decreto Provincial N° 110/2013, Santa Fe 4 de Febrero de 2013.

Ley Provincial N° 13.610/2017 Modificación de la Ley N° 6427 Servicio Provincial de Enseñanza Privada. Santa Fe, Boletín Oficial, 27 de Enero de 2017.

Sitios Web:

Federación Santafesina de Instituciones Educativas Privadas:
<http://www.fesaiep.org.ar/>

FEDIAP: <http://fediap.com.ar/>

Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada de República Argentina: <https://coordiep.org.ar/>

Consejo Superior de Educación Católica: <https://consudec.org/>

Junta Arquidiocesana de Educación Católica (Rosario): <http://www.jaecrosario.com.ar/>

Organización Internacional del Trabajo: Departamento de de Gobernanza y Tripartismo de la OIT: <https://www.ilo.org/ifpdial/about-the-department/lang-es/index.htm>